



UNIVERSIDAD DE MURCIA
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

**Políticas Públicas y Relaciones
Intergubernamentales:
Un Estudio de Caso**

D. Saturnino Espín López
2017



PROYECTO TESIS DOCTORAL

PROGRAMA DOCTORADO CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN

LINEA DE INVESTIGACIÓN: GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

“POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: UN ESTUDIO DE CASO”

Autor: Saturnino Espín López
Directora y Tutora: Dra. Antonia González Salcedo

Murcia, Junio de 2017

AGRADECIMIENTOS

“El éxito no es definitivo, el fracaso no es fatídico Lo que cuenta es el valor para continuar”
(Winston Churchill)

Han sido muchos los esfuerzos que he tenido que realizar para sacar adelante esta investigación y aunque nunca me faltó la motivación para avanzar en una materia que siempre he considerado cercana y de gran interés profesional, no hubiera podido culminar la tarea sin el sincero apoyo y el generoso aliento de las personas a las que mediante una sencilla mención me gustaría rendir homenaje en estas líneas:

A mi mujer, Mariló y a mis hijos Jacobo y Sofía, por soportar y entender mis momentos de desánimo, compartiendo juntos con una sonrisa y enorme comprensión el tiempo libre que les he robado.

A María Dolores, admirada compañera y Doctora de la vida, de la generosidad y en breve también de Ciencias Políticas, que por su optimismo, conocimientos y entrega a los demás, consideró con entusiasmo que debía compartir su pasión de politóloga con un inquieto compañero de trabajo y así avanzar juntos en sus proyectos de investigación. Esta tesis es, por lo menos la mitad, tuya también.

A mi Directora de Tesis, Dra. González Salcedo, que con sus vastos conocimientos en la materia y su precisión quirúrgica para trazar el rumbo de la investigación, me ha sabido alumbrar y aguantar en el complejo mundo de las políticas públicas.

Al Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia, que con su Director Dr. Crespo Martínez a la cabeza, confió siempre en el proyecto y con sus críticas siempre constructivas hizo posible que fuese una realidad.

Al resto de mis compañeros de estudios en la Escuela Internacional de Doctorado, ya doctores, Dra. Medina Mínguez y Dr. Tárraga Albaladejo.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. MARCO TEÓRICO DE INVESTIGACIÓN	9
2.1 INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2.2 CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA POLÍTICA DE TRANSPORTE	13
2.3 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ANÁLISIS	15
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTADOS MULTINIVEL	25
2.5 PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA: LAS REDES DE ACTORES	28
2.6 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	41
2.7 EL PAPEL DE LAS RIG EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	55
2.8 ¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA? LA CREACIÓN DE ÓRGANOS DE CONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS.....	57
2.9 CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN.....	67
3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	72
3.1 OBJETIVOS.....	72
3.2 METODOLOGÍA.....	73
3.2.1 ESTUDIO DEL CASO: CONCEPTO Y FINALIDAD.....	73
3.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DEL CASO DE MURCIA.....	80
3.3 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	83
3.4 TIPO DE DATOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR.....	84
4. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS: INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL CASO	90
4.1 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE MURCIA. ...	90
4.2 EL CONTEXTO ECONÓMICO EN LA CREACIÓN DE LA EPT.....	101
4.3 FACTORES DETERMINANTES DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO	106
4.3.1 EL MARCO LEGAL.....	108
4.3.2 LA CULTURA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	109
4.3.3 GASTO PRESUPUESTARIO EN TRANSPORTE PÚBLICO	110
4.3.4 LA HISTORIA, ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS OPERADORES DE TRANSPORTE.....	111
4.3.5 LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN RELACIÓN CON LAS CARACTERÍSTICAS DEL AREA METROPOLITANA.....	114
4.4 INTERRELACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES CON OTRAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y MEDIDAS CONCRETAS.....	120
5. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS DE LA REGIÓN DE MURCIA: LA EPT COMO ESTRATEGIA TRONCAL	123
5.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y FORMACIÓN DE LA AGENDA	128
5.1.1 LAS RIG EN EL TRANSPORTE: UNA PREOCUPACIÓN CONSTANTE EN LA AGENDA.....	130
5.1.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS AGENTES.....	134
5.2 FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	139
5.2.1 LAS BARRERAS CONTEXTUALES E INHERENTES AL PROCESO.....	140
5.2.2 LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA	146
5.2.3 GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS.....	159

5.2.4	GESTIÓN DEL PROYECTO.....	165
5.2.5	EL DEBATE POLÍTICO	166
5.3	LAS RIG EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.....	179
5.3.1	EL AREA METROPOLITANA OBJETO DE IMPLEMENTACIÓN.....	181
5.3.2	LA POLITICA DE CREACIÓN DE LA EPT Y LAS ETAPAS DEL PROCESO PARA SU IMPLEMENTACIÓN	186
5.3.3	LA CREACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA DEL TRANSPORTE.....	198
5.3.4	LAS PRIMERAS ACTUACIONES DE LA EPT Y LAS DIVERGENCIAS EN EL MODELO DE TRANSPORTE REGIONAL Y LOCAL.....	202
5.3.5	LA LUCHA POR LIDERAR EL PROYECTO DE CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD COMÚN DE TRANSPORTE.....	211
5.3.6	LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EPT Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE COMO ESTRATEGIA PARALELA A LA CREACIÓN DE LA ENTIDAD.....	218
5.3.7	LA EVOLUCIÓN HACIA UN ORGANISMO EJECUTIVO MEDIANTE EL TARDÍO “TRASPASO EFECTIVO” DE FUNCIONES DELIBERATIVAS A LA EPT.....	230
5.3.8	LAS RIG COMO ORIGEN DEL DESENCUENTRO RESPECTO AL MODELO DE TRANSPORTE.....	249
5.3.9	LA RED EN TORNO A UN PROBLEMA Y EL TARIFAZO	257
5.3.10	LA DISOLUCIÓN DE LA EPT.....	269
5.4	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO: LA DESAPARICIÓN DE LA EPT	273
5.4.1	EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS.....	279
5.4.2	EVALUACIÓN DE LAS FUNCIONES.....	287
5.4.3	ACTUACIONES. IMPULSORES ESTRATÉGICOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE ACTUACIÓN.....	294
5.4.4	INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA	297
5.4.5	PLANIFICACIÓN ECONÓMICA y DE RRHH.....	298
6.	CONCLUSIONES.....	301
7.	BIBLIOGRAFÍA	314
	LIBROS, MONOGRAFÍAS Y REVISTAS.....	314
	RECURSOS VIA WEB.....	319
8.	RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES.....	320

1. INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema de organización territorial del Estado Español ha llevado a la proliferación de diferentes niveles gubernamentales articulados en torno a un sistema de distribución competencial para las distintas administraciones Estatal, Autonómica, Provincial y Municipal que lo integran. Cuando cada una de estas administraciones actúa en ejercicio de su autonomía, ejerciendo las competencias que se les ha atribuido para poner en marcha las políticas públicas, lo hacen de manera exclusiva, pero también en ocasiones, de manera concurrente o compartida. En todos los casos, tomando decisiones y ejerciendo una u otra clase de competencias, lo hacen incidiendo en la esfera personal del ciudadano, que percibe la actividad de las administraciones resultado de la política pública desarrollada, en términos de una mayor o menor eficacia y calidad de los servicios públicos que se le ofrecen.

Dentro de las diferentes fases de las políticas públicas, los actores públicos y privados que en ellas intervienen, participan representando sus intereses e intentan imponerlos al resto de manera competitiva haciendo valer sus fortalezas, debilidades, resultando que la consecución de los objetivos propuestos está condicionada a diversos factores, problemas y contradicciones.

La evolución de las políticas públicas en nuestro país muestra una primera etapa en la que las administraciones tenían por objeto hacer frente a los déficits prestacionales, y un posterior cambio en la década de los noventa, en el que los gobiernos modifican la orientación hacia políticas del sector servicios como consecuencia de la descentralización productiva y segmentación de las ofertas. La política de transporte de viajeros, es una política de servicio público, que hace referencia a la dimensión urbano-territorial por medio de la que el ciudadano ejerce su derecho a la movilidad¹, concepto al que está inescindiblemente unido. La movilidad no es más que un componente intrínseco del

¹ *la movilidad en las ciudades uno de los temas más polémicos y controvertidos y que afecta a todos los ciudadanos en la esfera laboral, cultural o relacional. Además, la movilidad no tiene sólo una dimensión cotidiana sino que encierra también, especialmente, una perspectiva política que incide en la opción de ciudad y en la forma de vida que se ofrece a las personas y que enlaza con otras políticas urbanas como pueden ser, entre otras, las de vivienda, de diseño urbano o de espacio público.*

comportamiento humano (Serrano, 2001, p. 12) y es un concepto más amplio que el desplazamiento en sentido técnico².

La Política de transporte de viajeros afecta a la vida diaria de los ciudadanos y se percibe con la consiguiente sensación de proximidad y cercanía, por lo que su eficacia es evaluada con parámetros de mayor exigencia que otras en el orden de prioridades particular de sus destinatarios. Por otra parte, tiene también una clara dimensión social. En este sentido, son numerosos los autores³ que han destacado la importancia y la repercusión del sector del transporte en la sociedad, en cuanto que tiene una clara incidencia en la evolución de las ciudades, en la calidad de vida de los ciudadanos, en la vertebración del territorio o en el medio ambiente, convirtiéndose en un evidente indicador del desarrollo económico de un país. Su relevancia es destacada, por lo que su organización y funcionamiento es asumido por las autoridades públicas como un asunto prioritario en sus agendas, y un servicio público fundamental en el caso de España.

Entre las variables que afectan al resultado de la política implementada, las Relaciones Intergubernamentales⁴, conocidas indistintamente según países y disciplinas como relaciones interadministrativas, de colaboración, cooperación, relaciones entre poderes, federalismo ejecutivo, o gobernanza multinivel, tienen un papel destacado. Son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, también en el caso de la política del transporte, y su análisis ha permitido integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores y de sus mecanismos de interacción y articulación existentes.

Las RIG no solo resultan útiles para establecer nítidamente los principios y técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de organización territorial de un país, sino que también permiten explicar cual debe ser el funcionamiento correcto de las relaciones de

²Serrano, 2001 "El concepto de movilidad (...) incluye las causalidades ligadas al propio desplazamiento (...) los criterios de optimización a tener en cuenta al estudiar la movilidad humana son: La conservación de la integridad, la duración del trayecto, la economía de costes y gastos, y las limitaciones que supone para el medio natural (...)

³ Hernández Martín, Miguel A. "El Transporte en España: notas sobre la nueva regulación del subsector de transporte público de viajeros" en *Moneda y Crédito*, nº 186 (1988), pp. 23-39

⁴ En adelante RIG

cooperación entre los actores e instituciones, una vez que se aplican a la resolución de problemas específicos.

Al abordar el análisis de la política de transporte público, es común en los diferentes niveles de gobierno, la preocupación continua por mejorar el servicio público de transporte de viajeros en general⁵, y con todavía más énfasis cuando como sucede en este caso, la administración es la titular de la concesión y en consecuencia responsable de la calidad del servicio prestado⁶. La movilidad y los desplazamientos que se originan a consecuencia de la misma, causan ciertos problemas que deben ser abordados desde una óptica global y mediante la adecuada coordinación de tiempo, espacio y coste entre los diferentes modos de transporte, de donde resulta la importancia de la existencia de entes o consorcios que contemplen la movilidad en su conjunto. Este es el propósito de la creación de órganos de concentración de competencias, mediante el que las autoridades de transporte público están siendo el ejemplo paradigmático de la nueva “gobernanza” de la nueva ciudad⁷ basada en la corresponsabilidad institucional y en la coordinación administrativa.

España es un país que pese a sus grandes dimensiones tiene una baja densidad de población en comparación con sus homónimos europeos, por lo que presenta un fragmentado mapa local en el que la población se concentra en torno a un pequeño grupo de grandes ciudades, algunas con importantes conurbaciones (Rodríguez, 2010, p. 89). Sin embargo, los mecanismos de solución a esa fragmentación, se han revelado insuficientes al nivel de la organización territorial local, lo que ha tenido cierta influencia en la organización de los sistemas de transporte. Por ello, la necesidad de integrar en un sistema unitario las redes de

⁵ http://elpais.com/elpais/2011/12/12/actualidad/1323681432_850215.html

⁶ *En el transporte público de viajeros de uso general, (por contraposición al de carácter especial previsto para determinados destinatarios, o grupos homogéneos y específicos según terminología de la Ley –por ejemplo, grupos escolares y de trabajadores- la propia administración aparece como titular de la concesión, considerándose el transporte como un servicio público de carácter prioritario para el ciudadano, siendo por tanto mas intenso el intervencionismo de la administración que en otras modalidades de gestión de servicio público.*

⁷ (Cerrillo, 2005, p. 12) *“La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas, el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados”.*

transporte urbano e interurbano, al actuar ambas sobre el derecho a la movilidad en un mismo espacio territorial y social, es un aspecto que no puede quedar relegado a la mera voluntariedad de las administraciones y tiene una gran importancia en la planificación y diseño de cualquier sistema de transporte.

Como resulta en otras experiencias nacionales e internacionales, también en el caso de la Región de Murcia la creación de la Entidad Pública del Transporte⁸ fue una estrategia troncal de la Política de transporte de viajeros, y su efímera existencia no puede pasar desapercibida. En consecuencia, **en el presente trabajo se estudiarán las causas de la desaparición de la EPT.**

El análisis de cualquier política pública conlleva la identificación de las diferentes fases de elaboración, diseño, implementación y evaluación en que se estructura. Aunque estas fases no tienen que darse en el citado orden secuencial, en todas ellas intervienen diferentes actores y grupos de interés público y privado. En políticas públicas que tienen por objeto materias en las que existen competencias concurrentes como la de transportes, la proliferación de los distintos niveles de distribución competencial, hace que el juego de cada uno de ellos, sea distinto en función de sus diferentes intereses, resultando que los niveles de eficacia que percibe el ciudadano en una política de proximidad como la de transporte público, son también diferentes. La consecución de mayores niveles de eficacia y calidad en la prestación del servicio público de transporte, plantea imperativos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Colino, 2012, p.20). Por ello, **tomando como objeto de estudio la EPT**, nos preguntaremos por la influencia que las RIG hayan podido tener como uno principales factores que puede facilitar la adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en una materia compartida como la de transportes, teniendo en cuenta que también su ausencia puede ser considerada como una de las principales explicaciones de su desaparición.

En el presente trabajo se estudiará de manera general por tanto, **la creación y desaparición de la EPT como estrategia troncal de la política de transporte público de viajeros de la Región de Murcia.** A su vez, como en el resto de políticas públicas, dentro de las diferentes fases del ciclo de la política de transportes, nos interesará conocer en concreto la influencia

⁸ EPT en adelante.

de las RIG, y en especial, dentro de la fase de implementación, en la medida en que las características de las relaciones y el juego que en ellas despliegan los actores determinarán la supervivencia, éxito o desaparición de los organismos de concentración de competencias, como la EPT.

2. MARCO TEÓRICO DE INVESTIGACIÓN

2.1 INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de política pública surge a finales del S.XIX en EEUU dentro del enfoque de la Ciencia Política y de la Administración con la finalidad de sustituir la política por el conocimiento, tecnificando la administración y adaptando las ciencias sociales al esquema científico positivista de las ciencias naturales, priorizando la utilización de elementos cuantitativos, y conformándose como un método alternativo a los tradicionales jurídicos o gerencialistas. Lasswell es de los primeros autores que reclaman un cambio de orientación en los estudios de Ciencias Políticas hacia el estudio de las Políticas Públicas, para hacer Ciencia de las Políticas Públicas (policy sciences).

En un contexto en el que las organizaciones se presentan como una oportunidad, ofreciendo un campo de estudio para nuevas estrategias metodológicas y teóricas, la visión centrada en los actores se integra con la visión centrada en las estructuras. Fruto de esta nueva visión, surgen las teorías de la “Agencia social” o de la “estructuración”. El obrar humano está condicionado por lo que los actores producen en un concreto espacio temporal de manera que sus acciones no son consecuencia directa de su libre elección racional, sino que existen condicionantes o imposiciones materiales, sociales o institucionales, que sumadas a los distintos sistemas de interacción que componen la sociedad y a las distintas acciones que resultan de la intervención de los actores en sus competencias, reducen el abanico de alternativas del obrar humano, quedando solamente accesibles una parte de ellas. Ello no obstante, el estudio de las Ciencias de la Políticas Públicas, no supone dejar aparte el carácter político de todo conocimiento sobre los hombres, propio de las Ciencias Sociales.

En este esfuerzo de reorientación hacia las políticas, y a fin de aumentar la racionalidad de las decisiones, Lasswell pretende integrar los recursos intelectuales con los mejores estudios de economía. Se encarga pues, tanto de “el proceso de las políticas” como de incorporar al proceso las necesidades de inteligencia, con el objetivo de generar un conocimiento de corte práctico. El enfoque pragmático siempre ha estado presente en los estudios de Ciencias Sociales. En ellas, los problemas que afectan a amplios sectores de la población no pueden estar ajenos en la reflexión y la búsqueda de conocimientos, resultando que el compromiso de su resolución debe ser una de las funciones prioritarias de los científicos sociales. El científico de las políticas sociales es un integrador entre conocimiento y acción, es un mediador entre los que poseen el conocimiento y los que se comprometen al ponerlo en práctica, y se especializa en dar efecto a la racionalidad de la que los individuos y colectividades son capaces en cualquier momento. Este compromiso debe superar los enfoques adversos en virtud de los cuales se asocian las fases de políticas públicas con las valoraciones negativas de los estudiosos de “policy sciences” consideraras tecnocráticas, teóricas, filosóficas y poco pegadas a la realidad. Frente a este enfoque alejado de la praxis, los estudios de políticas públicas ofrecen una toma de posición. Las Ciencias Sociales, y por tanto las Políticas, son una constante toma de posición frente a los variados asuntos que la realidad nos plantea. Una toma de posición, por tanto, política.

Para entender la aparición de este nuevo enfoque basado en el estudio de las Políticas Públicas, hay que destacar el importante rol de la planificación, concepto fundamental en el estudio sistemático de las políticas públicas y ligado tradicionalmente al Estado Keynesiano del Bienestar, propio de los Estados nacionales de la segunda posguerra. En el contexto económico político, el Estado Keynesiano es resultado de la evolución cíclica de los periodos de crisis que afectaron inicialmente al Estado Liberal del “laissez-faire”, que tras las crisis mundiales derivadas de la depresión del 29 y las guerras antiimperialistas, dieron paso a una etapa de capitalismo tardío con el inicio de las primeras experiencias intervencionistas, que derivaron en el Estado Keynesiano. El enfoque Keynesiano otorga un papel protagonista al Estado como planificador de la actividad económica y agente de crecimiento, a pesar de lo cual, las primeras recetas que frente a la crisis dió el gobierno norteamericano con el “New Deal” de Roosevelt, no tenían este marco teórico de los Estados como planificadores, pues como sucedió en la gran depresión, llegó antes la solución, que la sistematización.

Por otra parte, con el surgimiento del “Welfare State” en la Alemania de Bismarck y la aparición de los primeros sistemas previsionales caracterizados por el desplazamiento del capital hacia el trabajo con el objetivo de ampliar el margen de ciudadanía, se hizo preciso dotar de mayor legitimidad e igualdad social al Estado capitalista. El Estado del bienestar “representaba la institucionalización de un contrato social por el cual los individuos hacían de su bienestar una empresa colectiva” (Isuani, 2002, p. 6) es decir, el conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la población en su conjunto para reducir las diferencias sociales ocasionadas por los fallos de mercado. Estas instituciones intervenían en la vida del ciudadano mediante la distribución de ingresos bien de forma directa, o indirecta (subsidios) mediante la provisión de bienes, o mediante la prestación de servicios básicos como la educación o la salud.

En consecuencia, el Estado Keynesiano del Bienestar supuso un mayor intervencionismo del Estado mediante la planificación. Esto a su vez motivó el crecimiento de las “Policy Sciences” que a partir de entonces adquirieron un mayor protagonismo tanto desde el punto de vista del estado empresario, como en su función como garante del Estado del bienestar como elemento dinamizador de la sociedad.

Por tanto, el Estado, tanto en su concepción moderna como concentrador de la vis coactiva dentro de un territorio en el que ejerce sus competencias, como en su versión más contemporánea próxima a conceptos como la glocalización⁹, es el subcampo de estudio de las políticas públicas, y cobra una relevancia especial como escenario donde adquieren protagonismo los actores supranacionales y subnacionales en el proceso de toma de decisiones de los regímenes democráticos.

Las políticas públicas son el resultado manufacturado de las interacciones de los actores estatales con la sociedad, gracias a su análisis se facilita la comprensión de estas acciones

⁹ Según algunos sociólogos que han analizado el fenómeno social de la globalización, la glocalización es un intento de entender las maneras en las que lo global y lo local interactúan para producir una "cultura global". El concepto Glocalización en términos económicos significa para la empresa pensar globalmente y actuar localmente adaptándose a las circunstancias del contexto.

desde un enfoque relacional interactivo. Permiten analizar las políticas en acción. El Estado incide con sus acciones en la Sociedad mediante las políticas públicas, resultando la interacción entre los actores estatales y los actores sociales. En los estudios del “Public Policy” se parte de un supuesto pluralista en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, en el que existen fallos de mercado, y los procesos decisionales, las tomas de posición propias de la Ciencia Política, son el resultado de múltiples interacciones en las que participan varios actores de manera simultánea, a consecuencia de ese planteamiento pluralista de inicio. Las políticas públicas son las acciones de los Estados, son acciones de hacer y de no hacer, que el aparato estatal ha adoptado e implementado para intentar solucionar los diferentes problemas sociales de los ciudadanos, consecuencia de los fallos del mercado que crean los propios actores sociales y las burocracias estatales.

Como hemos dicho, la tradicional dominación del Estado respecto a un territorio previamente delimitado derivada de la concepción del Estado moderno, deja paso a una nueva concepción donde esa supremacía es ante todo relacional, de vinculación asimétrica o desigual, entre sujetos sociales sobre los que existe un control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es posible el ajuste de comportamientos y abstenciones del dominado frente a la voluntad del dominante. El control puede obedecer a diversas causas y puede ser ideológico cuando es asumido como justo por el dominado, o puede ser también coercitivo, de tipo económico, de recursos de información o en su caso científico tecnológicos. Esta evolución menos autoritaria y más relacional, requiere una modalidad de intervención del Estado con respecto a la cuestión problematizada que se suscita y que tiene interés de otros actores de la sociedad civil. El Estado ya no es una estructura institucional estática, y este intervencionismo va a estar basado en la discrecionalidad, o en una orientación hacia la acción normativa, surgiendo tantas políticas públicas como cuestiones problematizadas existan en la sociedad y se intenten resolver, políticas de salud, igualdad, género, medioambientales, fomento de infraestructuras, movilidad, cultural, educación, y a su vez, dentro de esta clasificación por el objeto podríamos abordar un estudio diacrónico en el que se muestre la evolución de cómo el Estado atendió la política de transportes en diferentes momentos históricos o sincrónico mediante el que comparar por ejemplo las políticas culturales de los Estados de la Commonwealth.

2.2 CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

El tipo de política pública está en relación con el tipo de organización pudiéndose distinguir (Martínez, 2007) tres tipos: a) *organización burocrática piramidal* b) *modelo profesional* y c) *descentralización colegial*. Estos tres modelos organizacionales se relacionan con el tipo de intervención que el Estado planifica por medio de la política pública, de manera que la intervención tradicional del Estado benefactor del Welfare State se relaciona con el modelo de organización burocrática, mientras que las nuevas concepciones acerca de la política social centradas en un universo de destinatarios y que implican una mayor autonomía del operador se identifican con el modelo de organización profesional. Por último, el modelo de descentralización colegial, implica una mayor participación de los destinatarios de las políticas públicas.

No hay modelos puros y cada modelo de gestión de política pública, se encuentra condicionado por el tipo de organización pero también por variaciones que se dan en el tipo de autonomía de la organización o la participación de los receptores. La forma ideal de organización, se basará en el menor coste económico para los que defiendan la organización burocrática. La opción por el modelo de organización profesional estará vinculada a los que defiendan la calidad, la buena educación del administrador público, o su capacidad técnica. Por último, quienes defiendan el modelo de descentralización colegial, valorarán el grado de participación y planeamiento democrático como factor determinante.

Pero el concepto de políticas públicas ha estado sometido a una evolución, desde posturas tecnocráticas más pegadas a la realidad y a los hechos orientadas hacia la solución de los problemas de la gente, hasta posiciones más fundamentadas en los valores históricos o culturales, donde se toman en cuenta las motivaciones subjetivas de los actores encargados de participar en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, resulta útil la definición de Peters respecto a la política pública como la “suma de actividades de los gobiernos, bien por medio de la actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos”.

Esta evolución también se ha dejado notar en nuestro caso. Partiendo de la clásica distinción entre políticas blandas y duras (Arenilla, 2009), las primeras corresponderían a las de características de proximidad y cercanía propias del contexto local, mientras las segundas consistirían en la ejecución de políticas diseñadas en instancias o niveles territoriales superiores. Pues bien, al menos en lo que se refiere a la ejecución de políticas de ámbito local, se ha producido una evolución desde la cercanía, operatividad y tangibilidad de las políticas implementadas por los primeros municipios democráticos, más preocupados por problemas básicos de infraestructuras propios de ese momento histórico, y más ejecutivas en definitiva, hasta una mayor personalización y profesionalización en la que las élites locales encargados del diseño de las políticas públicas, aparecen como agentes encargados de liderar una transformación más ambiciosa, que afecta a políticas más estratégicas, como las de empleo, de promoción económica, socio culturales, o de movilidad y transportes, políticas, que estaban excluidas de la agenda. La participación de los ámbitos de decisión locales ha sido necesaria, no solo porque la propia evolución económica, y el impacto de las políticas comunitarias y la mayor disponibilidad de recursos lo ha hecho posible, sino porque incluso en momentos coyunturales en los que el dualismo del modelo económico ha provocado la ampliación de los grupos de exclusión, la demanda de servicios no ha podido atenderse desde los niveles superiores de las administraciones central o autonómica.

Esta especialización en la evolución de las políticas públicas, ha provocado que las políticas que históricamente se han llevado a cabo, se ocupen ahora de aspectos nuevos anteriormente no tratados. La política de transporte público que es una política tradicionalmente asociada al ámbito de proximidad, o de carácter local y también en su evolución se puede apreciar como resueltos los aspectos prestacionales de movilidad básicos, el ciudadano busca una mayor eficacia mediante instrumentos como la creación de órganos de concentración de competencias que a modo de agencias especializadas permitan asumir una visión estratégica y transversal en la colaboración de actores públicos y privados.

En este sentido, más que una política reactiva que responde a los estímulos presentes en la sociedad, se configura como una política anticipativa que dibuja y planifica un horizonte temporal a largo plazo. Es raro el municipio de tamaño medio que no cuente entre sus objetivos con un plan de movilidad urbana, con independencia de que las nuevas demandas

de servicios y calidad de vida, resultado de que la evolución de las sociedades modernas, retroalimenten el planteamiento de la política, incluyendo nuevos aspectos en la agenda, y en consecuencia también, en determinados momentos, la política de transportes tenga características reactivas.

Por el ámbito territorial afectado, con independencia de que como hemos señalado, la política de transportes se presenta como una política de proximidad, de ámbito local, es cierto que resulta imposible encontrar una política pública que no posea participación de otras administraciones públicas en alguna de sus fases. En transportes además, existe una cierta disfunción territorial, que disloca las competencias tradicionalmente asumidas por el municipio, a favor de administraciones superiores, como en el caso de los servicios de transporte interurbano intramunicipales.

La política de transportes no encuentra un encaje perfecto en la clasificación tradicional de Lowi¹⁰, pues tan solo presenta algún aspecto característico de las políticas regulativas en las que se normativizan las actividades y en las que se tiende a la aparición de ganadores y perdedores en un juego de suma cero, siendo más bien una política de equidad, por lo que resulta de mayor interés la clasificación en función de la materia, siendo en este sentido la dimensión urbano territorial la que constituye uno de los pilares nucleares de la política de transportes. En las políticas incluídas en esta dimensión, la sociedad post industrial plantea nuevos modos de planeamiento territorial distintos a los de las sociedades industriales, y se tiende a la urbanización difusa y al crecimiento reticular de las ciudades intermedias donde las relaciones entre nodos requieren equilibrios entre sí.

2.3 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ANÁLISIS

Sin perjuicio de supuestos excepcionales en que la inclusión de problema en la agenda, pueda producirse una vez iniciada la ejecución de una política, obligando a ajustar el resto de fases, el ciclo de políticas públicas responde a las siguientes fases:

¹⁰ Lowi elaboró una tipología ya clásica en los estudiosos de políticas públicas en función de la cual distingue políticas distributivas, en las que se realizan asignaciones de carácter temporal, regulatorias, de carácter normativo y dirigidas a controlar determinadas actividades, redistributivas, con alteraciones en la asignación de recursos en la sociedad, con cierto carácter de permanencia, y constitucionales, encargadas del diseño de las reglas del juego político, que se traducen en relaciones consensuadas y duraderas en el tiempo.

- Aparición y definición de una cuestión problemática. Un fenómeno relevante reclama la atención de los poderes públicos, y dependiendo de la ideología el modo de plantearlo como problema, también variará. La política de transportes es una política que el ciudadano percibe como básica, cotidiana, y en consecuencia las demandas ciudadanas resultan próximas a los poderes públicos.
- Formación de la agenda pública. No es automática la atención de los poderes públicos respecto a un problema, y son los grupos sociales con cierta relevancia e impacto mediático, los que presionan para que un asunto acapare el debate político y se integre en la agenda.
- Formulación de la política pública y toma de decisiones, en la que se analizaran las posibles soluciones al problema utilizando un conjunto de técnicas, que no lo resuelven, sino que lo informan para que se seleccione la alternativa adecuada, presionando los actores involucrados para que se adopte la decisión más adecuada a sus intereses.
- Implementación, en la que se intenta conseguir los objetivos previamente fijados, mediante el modelo top down en el que la decisión ilustrada, planificada y panorámica de los decisores se ejecuta hacia niveles inferiores, o bottom up, donde se parte del resultado producido por la política para remontarse a la decisión.
- Evaluación, en la que se miden los efectos producidos, con independencia de su finalización a consecuencia de un cambio político, o continuidad en el tiempo que puede producirse por la presión de los grupos de interés afectados o por la inercia institucional. Incluso la evaluación puede tener un carácter ex ante, previo a la iniciación de la política, pero en los tres casos, antes, durante y ex post, responde a criterios técnicos de eficacia, eficiencia, economía, o pertinencia. La evaluación es un instrumento para la retroalimentación y de avance en el proceso de modernización de políticas públicas. Jugará un papel menos autónomo en el caso de políticas duras en los que los niveles subnacionales se limitan a ejecutar decisiones de niveles

superiores. En el caso de la política de transportes, y al tener lugar en un contexto de competencias concurrentes, la participación de los niveles subnacionales en la evaluación no es meramente formal y responde a la utilización de un mayor número de herramientas multidisciplinares.

Por otra parte, en el estudio de las políticas públicas, podemos apreciar varios niveles. El Estado, o agente socializante, es tanto Estado en movimiento, Estado dinámico, como estructura institucional o Estado estático, conjunto de instituciones y burocracia. Estos dos niveles aparecen relacionados con dos momentos en el ciclo de políticas públicas que se corresponden con sendos niveles de comparación: a) El proceso de formulación vinculado tradicionalmente con el nivel político de la toma de decisiones y en consecuencia el nivel en el que la política pública comparada se mueve más cómodamente y b) el proceso de implementación, vinculado a la caja negra, al aparato burocrático, en el que se centran los estudios de administración pública comparada. La Formulación de Políticas Públicas y la Implementación son dos momentos coincidentes pero en absoluto excluyentes.

Tanto el planteamiento de una cuestión problematizada en la fase de formulación de políticas públicas, como su análisis empírico en la fase de implementación, remite a una filosofía política y a una teoría del Estado, a una dimensión axiológica en definitiva, una dimensión crítica con el estado de cosas. Las visiones prescriptivas y las concepciones del problema están envueltas en un nivel filosófico crítico con el orden de cosas y se propone generar una acción o un conocimiento para superarlo. La dimensión filosófica no se queda solo en el terreno especulativo o filosófico, sino que trasciende planteando la intervención sobre el Estado y las políticas públicas a través de las que se manifiesta. Toda cuestión problematizada es una cuestión crítica y en consecuencia, ideológica y filosófica.

Las visiones prescriptivas o normativas, adoptan distintas dimensiones teóricas tradicionalmente. Alford y Friedland (1991) identifican la dimensión *pluralista*, que se centra en el nivel de análisis individual, y en el que la dimensión clave de lo social es la cultura. La dimensión *dirigencial* en la que el nivel de análisis es organizacional, y existen relaciones políticas de conflicto entre organizaciones. El aspecto clave es el burocrático y la dimensión clave la política. Y finalmente la dimensión *clasista*, donde el nivel de análisis es social, las

relaciones políticas son vistas como lucha de clases, la dimensión clave es la económica o la clase social, y el aspecto clave es el capitalista.

Teniendo en cuenta el ciclo del proceso de políticas, la perspectiva *pluralista* se centrará tanto en el momento de formulación como teoría de la burocracia, la *dirigencial* lo será en el momento del análisis del aparato administrativo, en cuanto que se centra en la complejidad organizacional y la perspectiva *clasista* será más útil en el ámbito en que se define la toma de decisión, esto es, en el momento de la formulación de políticas públicas.

El proceso de formulación en el ciclo de políticas públicas también tiene una dimensión política. Su objeto es la toma de posición por el Estado y los actores, que participan movilizando recursos. En la dimensión política, el Estado no es estático, y pone en movimiento su estructura institucional para poner en marcha a los diferentes actores. El recurso principal es el poder y su racionalidad es política. El actor central es el gobierno de la unidad política objeto de estudio y el elemento que orienta el proceso es la agenda estatal. La dimensión política es el campo por excelencia de las políticas públicas. Se encuentra entrelazada con la lógica de los actores que intervienen en el proceso político de participación, en la arena política estatal, regional o local. En la dimensión política nos preguntamos cuáles son los orígenes o los factores que dieron lugar a la política de transportes por ejemplo. La política pública tendrá por objeto un particular modelo de gestión que determinará un tipo de intervención del Estado en la sociedad para solucionar el problema.

El análisis de los procesos de decisión constituye uno de los aspectos fundamentales en la ciencia política aplicada a los problemas político administrativos, pudiendo referirnos a cuatro modelos en torno a los cuales gira la decisión final: el modelo racional, el de racionalidad limitada, el incrementalista, o el “garbage can” (del “cubo de basura”). Pero en un contexto como el que nos ocupa, en el que las RIG juegan un papel destacado, los procesos de decisión pueden considerarse como de regulación del conflicto y de consenso, de manera que los actores participantes, deben eliminar la causa de conflicto e impedir que aparezca durante la decisión, lo que puede lograrse de diversas formas, mediante la especialización, o mediante la amenaza de sanciones, resultando que el consenso es

fundamental para la decisión. Como se ha podido apreciar, las RIG en el proceso de implementación pueden resultar una variable independiente importante en la obtención de aquello que se pretende, toda vez que las interacciones entre actores no se limitan al momento de la formulación de la política, sino también al de su puesta en práctica a través de los ejecutores. Este último es el momento en que han de tomarse medidas concretas como la distribución adecuada de recursos, la selección de información operativa, o el establecimiento de fórmulas de coordinación, control y seguimiento, de manera que decisión y ejecución, o formulación e implementación, se complementan fusionándose en un único proceso caracterizado por la interdependencia.

Por otra parte, La dimensión burocrática o de la administración, nos remite a la implementación de las políticas por la estructura burocrática, por el aparato del Estado, por lo que denominan Bulcourf y Cardozo como “caja negra”. El actor central es la administración, el recurso principal es el conocimiento o “expertise”, y su racionalidad es la técnica, lo que no quiere decir que en la administración no haya poder. Autores como Dahl¹¹ han puesto de manifiesto como uno de los principales legados del gobierno parlamentario ha sido el desarrollo de organizaciones burocráticas bajo el control del presidente y el congreso conjuntamente, que han derivado en el enorme aparato que creció para dirigir los asuntos del estado asistencial norteamericano, de manera que la burocracia se ha convertido en parte del proceso político norteamericano normal. Ello no obsta para que la racionalidad técnica exija que para la implementación de una política pública debamos atender a unas mínimas sujeciones o imperativos de normas y procedimientos que, desde el punto de vista del derecho administrativo, deben regir el procedimiento y el accionar de la burocracia, que como decimos, tiene en la técnica su principal recurso. La participación técnica de la burocracia en el proceso de políticas públicas, se relacionará con un modelo específico de organización que vendrá a su vez determinado, por el tipo de política pública a implementar.

Los estudios de políticas públicas, deben basarse en el estudio de las burocracias porque hay una unidad orgánica fundamental entre la administración (burocracia) y el gobierno, una

¹¹ (Dahl 1956)

unidad en la que ambos buscan lo que necesitan, toman decisiones y actúan relacionándose entre sí, con procedimientos que son públicos por naturaleza. La administración tiene un alcance muy limitado y se ocupa de cómo se prestan los servicios públicos fundamentales, y de cómo se llevan a cabo las políticas públicas, se ocupa del “cómo”, mientras que el gobierno se ocupa del “qué”. La Administración no le preocupa de donde viene los recursos sino cómo se gestionan de la manera más eficiente, y no se cuestiona qué impuestos se recaudan, sino la rapidez y el cuidado con que se hace.

Son diversos los autores que respaldan la influencia de distintos factores referidos a las RIG, que pueden afectar a la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política. (Aguilar, 1993, p. 26). El estudio de estos elementos ayudó en el análisis de políticas públicas, propiciando otras valoraciones entre las distintas fases de elaboración de las políticas en las que se partía de la dicotomía entre política y administración, que servía para expulsar del “policymaking” a la implementación, so pretexto de ser objeto de la ciencia administrativa y no de la politología. En este sentido, Derthick¹² al hablar de los defectos y excesos de las políticas federales, insiste en la adaptación recíproca y mutuamente enriquecedora de las perspectivas federal y local de manera que los programas nacionales, no son ni federales ni locales, sino una mezcla de ambos, depositando el punto crucial del éxito o fracaso de los mismos, en la estructura de las RIG.

Pero si existe un punto de referencia en el análisis de la implementación, hay que mencionar el trabajo de los autores Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky titulado “Implementation” en 1973, en el que se realiza un análisis general de los factores que influyeron en el fracaso de los programas políticos. Los fallos se debieron no a la ausencia de regulación normativa o a la falta de programación, sino porque los programas nunca se llegaron a poner en marcha.

¹² Aguilar, L. (1993), “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. pp. 37 y ss

Se pone especial énfasis en la articulación e interdependencia entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. El diseño de una política es el diseño de su implementación. La implementación es una interacción entre lo que se busca, metas y objetivos, y las acciones que se realizan para lograrlas. Las RIG, como veremos, son el principal asunto que afecta a la implementación. Cuando surgen retrasos en la misma, la centralización no debe ser la excusa para rediseñar estrategias que hayan resultado fallidas resultado de la fragmentación y debilidad de los poderes federales.

La delimitación en fases del proceso de una elaboración de una política no debe de ser rígida, ya que en determinados momentos se pueden solapar unas con otras (Parsons, 2008). Esa es la complejidad de la acción conjunta en la que ambas fases de decisión e implementación están inescindiblemente unidas, ya que los diferentes actores públicos y privados que intervienen en la puesta en marcha de una política, determinan su éxito o fracaso, resultando que las relaciones intergubernamentales determinan en ocasiones el éxito de la política (Blázquez y Morata, 2005, p.158).

De acuerdo con lo anterior, el engranaje de los procesos de elaboración e implementación de una política pública debe de funcionar correctamente, no pareciendo compartimentos estancos aislados el uno del otro, siendo la fluidez y la comunicación entre los diferentes actores esencial. En suma la coordinación es esencial, tanto si se realiza especial énfasis en la fase de adopción de una decisión política, como en su ejecución, conllevando partidarios para el estudio de la misma desde diferentes enfoques, de *arriba abajo o de abajo arriba*.

Para el enfoque Top-down, los actores decisionales son los que tienen la llave en el proceso de elaboración de una política pública¹³. Los intereses de los actores locales coincidirán con los de los actores centrales. En este enfoque el punto de partida es la existencia de unos objetivos imprescindibles, los cuales serán la variable independiente que explicará el éxito o no de la política a poner en práctica. El objetivo estriba en el actor central, en quién decide, quién tiene la llave, entendiendo que con los elementos necesarios para tomar una decisión racional, el éxito estaría asegurado.

¹³ Subirats Humet, J. "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración", 1992: 108 y ss.

Este modelo puede ser identificado con el ideal tradicional de la concepción de Administración próxima a la burocracia, del que Weber es su máximo exponente. La concepción de “burocracia”, parte de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica de una política como indica Aguilar Villanueva¹⁴, y que los implementadores son de hecho los agentes de los que han decidido. Para los partidarios de este modelo nos podríamos situar como punto de partida en una decisión racional, unas características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los implementadores se desarrollará mejor y mejores serán también los resultados finales del programa. Califican este modelo como administrativo, autores como Thoenig (1985) y Dente (1984)¹⁵.

Para este modelo, el problema no está en la decisión ya que los fallos derivan de los ejecutores, entendiendo que el responsable ha adoptado la decisión responsablemente. Los primeros estudios realizados en este sentido, situaban el problema central en la incapacidad de los gobiernos federales de controlar a los locales, a la vez que consideraban que éstos no coordinaban bien los distintos eslabones del proceso.

Los estudios de Williams y Elmore, Berman y Mclaughlin reelaboraron en continuidad con los resultados de sus investigaciones, las tesis de Lipsky (1971, 1977, 1978) sobre la importancia que la acción de los Street-level bureaucrats tenían en la efectuación de las políticas (Aguilar, 1993, p.78), y coincidieron en afirmar que las recomendaciones basadas en el enfoque Top-down, según el cual el curso de la acción a seguir en el desarrollo de una política es el que procede de la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, difícilmente serían eficaces por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la falta de coordinación la incongruencia entre objetivos, la desorganización de las organizaciones, o el comportamiento irresponsable de los ejecutores.

¹⁴ Aguilar, L. (1993), “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

¹⁵ Aguilar, L. (1993), “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

El punto de partida del enfoque *Bottom-up* permite delimitar claramente la elaboración y puesta en práctica de una política, centrándose más en los problemas que surgen en las administraciones encargadas de ejecutarlas. La acción de la Administración, y en concreto de las Entidades Locales, son importantes en la implementación de una política pública. Si el ciudadano tiene un problema la instancia a quien primero acude es a su Ayuntamiento.

Derthick (1970), (Aguilar, 1993, p. 40) puso énfasis en la descentralización y en la necesidad de ajustes entre los intereses de los programas federales y locales, considerando también necesario minimizar el número de participantes y aumentar el control. Los contextos locales en los que se planifican acciones no pueden ser valorados igualmente, la idiosincrasia de cada comunidad política hace necesario un enfoque distinto en cada uno, por lo que es arriesgado valorar por igual a dos municipios, donde factores como las infraestructuras, nivel de estudios de la población, ubicación, accesos, población y otros, determinarán las acciones a realizar. Los partidarios de esta postura buscan más el rendimiento, no la conformidad, ya que se valora bastante las circunstancias del contexto local. De los diversos investigadores, Walter Williams, insiste en la influencia de los operadores a nivel local, un resultado exitoso debería ser aquél que combine lo mejor de la decisión y de las ideas que surjan en los contextos locales¹⁶.

El contexto socioeconómico y político en el que se desarrollan las decisiones gubernamentales también es otro factor a tener en cuenta. En el contexto actual, muy determinado por la crisis económica, en el que prima la incertidumbre, hay que ser cautos para fijar unos objetivos, si se persiguen muchos cambios, o se fijan metas muy ambiciosas, posiblemente no puedan ser alcanzados. La eficiencia de la Administración no puede circunscribirse al momento de la adopción de la decisión, el fenómeno es más complejo, ya que son muchas las relaciones a tener en cuenta, *de arriba-abajo o abajo-arriba*, recursos puestos a disposición del servicio público para hacer posible su puesta en marcha, y que junto con otros muchos elementos, determinarán en su conjunto llegar a la meta final.

¹⁶ *Walter Williams sostiene que la mayoría de los problemas de implementación surge de la división del trabajo entre lo que él llama "la esfera de la política y la de las operaciones". En la esfera de la política, la gente tiende a prestar atención exclusiva a los asuntos más generales ya las grandes modificaciones en la distribución del poder entre las unidades gubernamentales. En consecuencia, cuando la responsabilidad de la implementación pasa a la esfera de las operaciones, suele no haber orientaciones útiles para guiar a los responsables. (AGUILAR, 1993, p. 218)*

En este marco, en el que se insiste sobre los efectos de los operadores locales en la prestación de un servicio público, resulta necesario mencionar dos términos muy utilizados, *macroimplementación* y *microimplementación*¹⁷. Estos conceptos son utilizados para explicar el marco institucional en el que se pone en práctica una política pública. Por *macroimplementación* se entienden las condiciones que deben de cumplirse para que el gobierno decida intervenir en una cuestión determinada y adopte una decisión, mientras que *microimplementación* se identifica más bien con la prestación del servicio. Para Berman, la *microimplementación* es decisiva, ya que el éxito global de una política dependerá de los funcionarios ubicados en las dependencias encargadas de desempeñar esa función. Coincidiendo con este autor, Mclaughling valora la adaptación mutua entre los distintos organismos que intervienen como una variable importante que influye en la consecución de los objetivos fijados (Aguilar, 1993, p. 83).

Las críticas al enfoque Top-down se centran en un análisis puramente administrativo, en las directrices que rigen las organizaciones, dejando al margen al actor local, razón por la cual ha sido más utilizado para políticas escasamente conflictivas y claras, mientras que por el contrario, el anterior modelo, Bottom-up, se utiliza más cuando es necesaria la flexibilidad y la negociación.

Los enfoques top down y bottom up, no sólo resultan útiles para el momento de la elaboración y diseño de la política pública, sino también para entender como los temas o cuestiones problemáticas, entran a formar parte de las agendas políticas. Como hemos señalado, en el proceso de políticas públicas, los actores centrales en la elaboración del discurso y problematización de la cuestión, pueden ser variados, pero se reconducen a dos: El Estado y la sociedad civil.

¹⁷ Las diferencias esenciales entre los procesos de micro-implementación y macro-implementación se originan en las diferencias entre sus contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios, el contexto institucional de la macro-implementación es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles federales hasta los locales. Berman, P. "El estudio de la macro y micro-implementación" en Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 292.

Con la lógica bottom-up de tipo ascendente, o desde la base de la sociedad civil hacia el aparato estatal, la cuestión entra en la agenda pública por la presión de sectores movilizados alrededor de un cierto tema definido como problema, bien de manera espontánea, sin movimiento en torno al cual se articule o bien de manera organizada a través de los canales democráticos tradicionales, ya sean partidos o plataformas y asociaciones dentro de éstos.

Por el contrario, en el enfoque top down, hay cuestiones que son planteadas desde el Estado por motivos de racionalidad política y que no están “activadas” en el interior de la sociedad civil, sino que por diversas causas se plantean artificialmente y se insertan directamente en la agenda gubernamental. Esas razones son diversas, juegos de poder intraburocráticos, luchas político-partidistas, o luchas ideológicas¹⁸.

La puesta en práctica de uno u otro enfoque dependerá de las características y tradiciones del sistema político administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas, pero de todos los estudios se desprende que sería más inteligente organizarse y actuar según las características específicas de las situaciones problemáticas y expectativas de los ciudadanos, de manera que la involucración de los ciudadanos en la atención de sus problemas, la revaloración de los servidores públicos en contacto con la ciudadanía, o la delegación de la prestación de ciertos servicios públicos a las comunidades autónomas, como en el supuesto del transporte, suelen ser enfoques organizacionales alternativos de la implementación de políticas públicas.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTADOS MULTINIVEL

Decíamos que existen tantas políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas pero también existen tantas políticas como niveles de gobierno existan en

¹⁸ La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) es una ley española que tuvo su origen en una iniciativa legislativa aprobada por el gobierno socialista el 27 de Noviembre de 2009. Aunque su objeto era un conjunto de medidas que pretendían modernizar la economía española principalmente en tres sectores: financiero, empresarial y ambiental, el apartado del anteproyecto que tuvo mayor resonancia entre la opinión pública por la polémica que suscitó, fue el denominado como Ley Sinde, relativo a la regulación de webs y la protección de la propiedad intelectual. La Ley Sinde, fue duramente criticada por, según algunos sectores, poner el Estado al servicio de intereses privados, contraviniendo todos los principios jurídicos que deben regir la actuación de las administraciones públicas, las cuales solo deberían intervenir para la defensa de intereses colectivos. El propio gobierno socialista que promovió su iniciativa, rechazó el Reglamento de desarrollo de la Ley por falta de consenso, que finalmente aprobó un gobierno posterior de signo político distinto.

un territorio delimitado para solucionar esa cuestión a indagar. El estudio de una política pública requerirá siempre referirnos a la instancia formuladora, y el proceso de formulación de políticas es un proceso de toma de decisión que implica la configuración de actores involucrados y recursos que se movilizan, que va desde el surgimiento de la cuestión problemática, hasta su cristalización en una ley o en una decisión ejecutiva en que se manifiesta la acción o la toma de posición tácita o explícita.

Es frecuente pensar que el nivel nacional aglutina de forma centralizada las tomas de decisiones que se derivan de una política, en cuanto que el Estado es el principal articulador societal de políticas públicas, pero también hay que pensar que hay políticas por encima y por debajo del Estado Nación. Hay políticas públicas que implican una toma de posición en varios niveles estatales, como puede ser el nivel supranacional o subnacional.

Las políticas públicas supranacionales se llevan a cabo por el nivel gubernamental de los bloques regionales y tienen una relación de interdependencia con el nivel nacional de los Estados (regionales) involucrados. Pueden ponerse en marcha en bloques de contenido político, como la Unión Europea, o económico, como Mercosur.

Por otra parte, las políticas públicas nacionales presentan características distintas en función de la orientación ideológica del gobierno de cada país. Y es que mientras que en los Estados unitarios, como Francia o Gran Bretaña, existe una marcada relación de subordinación del nivel nacional con el resto de niveles inferiores, y en consecuencia el principal actor que toma las decisiones es el Estado central, en los Estados de corte federales encontramos un mayor número de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones.

La opción por uno u otro tipo de gobierno tiene su fundamento en la génesis de los Estados nación y el proceso de constitución histórica. En los Estados puramente federales fueron los Estados soberanos los que voluntariamente cedieron sus potestades a una entidad superior, pero conservaron todo el poder que quedó al margen de dicha cesión efectuada a niveles supranacionales. De hecho, su estructura de organización territorial consta de un sistema bicameral equilibrado y simétrico, en el que existe una cámara nacional que representa al pueblo y una cámara subnacional o territorial (senado) que representa a las subunidades

integrantes del Estado. Unas y otras cámaras tienen exactamente los mismos poderes a la hora de formular políticas públicas, de manera que el nivel nacional negocia con los subniveles y en ocasiones una hace las veces de contrapoder de la otra, frustrando los programas políticos del gobierno, como en el caso de la política de reforma sanitaria que ha intentado poner en marcha la administración Obama en 2010¹⁹, con numerosos problemas de implementación a pesar de haber superado las diversas modificaciones propuestas por la cámara de representantes. El modelo de formulación de políticas públicas en los Estados Federales, pasa por tanto, por una continua negociación entre los niveles nacionales y subnacionales.

Por otra parte, se observa una evolución en los Estados unitarios, en los que han operado procesos de delegación hacia niveles subnacionales a consecuencia de las demandas de provincias o regiones, con el ejemplo paradigmático de España que aún no siendo un Estado de corte federal, ha evolucionado desde sus inicios democráticos como Estado unitario, hacía un Estado Autonómico en el que cada vez los niveles subcentrales cuentan con mayor capacidad de decisión, a consecuencia de las continuas delegaciones acometidas.

Así pues, cualquier estudio sobre el proceso de formulación de políticas públicas implica incorporar como variable a tener en cuenta el tipo de organización estatal en la que se desenvuelve la política pública, si se trata de un estado centralizado clásico o de un estado unitario con autonomías. Esta relevancia de la variable tipo de estado, vale también para la formulación de políticas públicas de ámbito regional o local en cuanto que asistimos a un proceso de descentralización y empoderamiento de los gobiernos locales, en el que adquieren relevancia central las políticas de desarrollo regional.

Analizar políticas públicas no es tratar exclusivamente su dimensión nacional, sino que requerirá que nos refiramos a la instancia formuladora, pues de otra manera obtendríamos resultados incoherentes si comparásemos de manera independiente las tomas de posición efectuadas en diferentes niveles de gobierno estatal, supranacional, regional, subnacional y local. Hay cuestiones que por su desarrollo histórico, han quedado en manos de los actores

¹⁹ Una encuesta de Gallup <http://www.gallup.com/poll/165863/americans-approval-healthcare-law-declines.aspx> indica que el 55% de los Norteamericanos desaprueban la reforma sanitaria de Obama

nacionales, como por ejemplo la seguridad social en nuestro país, otras han quedado en manos de actores subnacionales, como las políticas de dependencia o educación respecto a las comunidades autónomas, y otras han quedado en ambos niveles, como las referidas al empleo o la política de transportes, objeto de este estudio.

Por tanto, cuando la cuestión problemática queda en manos de diferentes niveles de gobierno, como puede ser el caso de algunos países donde la política educativa está condicionada por la toma de decisiones de la instancia formuladora, interviniendo el nivel nacional para las enseñanzas universitarias, y los niveles regionales en las enseñanzas medias y elementales, o el caso de la política de empleo en España, donde las políticas de prestación y subsidios al desempleo corresponden al INEM (nivel nacional) mientras que las políticas activas de empleo y las ayudas a la formación ocupacional, y a la búsqueda de empleo, corresponden a las Comunidades Autónomas, se produce una multiplicidad de políticas con realidades sociopolíticas diferentes, contradictorias a veces entre sí, heterogéneas, y con actores y procesos de formulación e implementación radicalmente divergentes. La principal consecuencia, va a ser que al comparar políticas públicas en sistemas federales o unitarios con autonomías, nos vamos a encontrar con una multiplicidad de actores intervinientes en la toma de decisiones.

Así pues, el estudio de una política pública en los Estados “multigobierno” a raíz del surgimiento de una cuestión problemática que se intenta resolver, requiere de una estrategia que tenga en cuenta todos los ciclos de políticas públicas en todas las subunidades. El estudio de estas políticas públicas por tanto, no puede limitarse a la mera coordinación de órganos de concentración de competencias que armonizan las políticas subnacionales, sino que implicará hacer también un estudio de los ciclos de políticas públicas que tienen lugar a esos niveles inferiores.

2.5 PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA: LAS REDES DE ACTORES

Una vez adoptada la política pública por los responsables gubernamentales, hay que ponerla en marcha, hay que aplicarla, momento en el que también confluyen una diversidad de actores. La participación de los actores en una política pública y el rol que adopten, estará

condicionada por los objetivos que se intenten conseguir y por los recursos con que se cuente. En el caso objeto de estudio, hay unos objetivos de contenido relacionados con los beneficios que se derivan para los ciudadanos de un servicio de transporte eficaz, y unos objetivos de proceso relacionados con los que los actores pueden ganar o perder al participar en la toma de decisiones, en términos de reputación política, imagen o ventajas electorales. Así mismo, los objetivos que se persiguen con la creación de la EPT se concentran inicialmente en la mejora de una parte concreta de la política de transporte de viajeros, que es la del servicio regular permanente de viajeros, quedando excluidos otros tipos de transporte como el discrecional, taxi, o tranvía. En consecuencia, son unos objetivos específicos, pero que en algunos casos, pudieron parecer globales sobre todo atendiendo al diseño geográfico de su ámbito de actuación incluyendo a todos los municipios de la Región de Murcia, sin filtrar a los actores participantes en función de la población potencial a que se dirigió el servicio de transporte.

Además otro aspecto presente en la participación de los actores, es el referido a los recursos con que se cuente. Los actores manejan recursos que pueden ser financieros, como el presupuesto con que se cuente para organizar la puesta en marcha del organismo de concentración de competencias, legales, como la competencia que las administraciones ostenten para el diseño de los referidos organismos, técnicos, cognitivos o de carácter organizativo. Los actores institucionales aportan entre otros, recursos financieros, y adoptan normalmente un papel de promotores de la política, de liderazgo, pero también confluyen otro tipo de actores colectivos que pueden desempeñar una posición de mediación, o de filtro, o incluso de oposición a la política.

Para los diferentes actores sociales, el ciclo de políticas públicas se presenta como un ámbito para negociar sus intereses, influyendo para potenciarlos e interactuando con sus problemas y contradicciones. Aunque cada política pública posee su propia red de actores, hay actores de carácter central que reiteradamente aparecen, con alguna salvedad en la implantación de las diferentes políticas públicas sectoriales. Bien es verdad que dependiendo del tipo de política, hay algunas en las que, como en el caso del transporte público, por su carácter operativo y de proximidad al ciudadano, y a tenor de la cercanía con el centro de decisión,

el papel de los actores locales y regionales es más relevante que el de otros niveles gubernamentales, aún tratándose de una competencia concurrente.

- Las elites políticas son un actor clave en el diseño de la política pública, en cuanto que lideran las propuestas que los electores legitiman con su respaldo en las elecciones. Están sometidos a la racionalidad política, y aparecen condicionados por los partidos que imponen a sus miembros determinadas directrices. Su papel en la política de transporte público, tiende a acciones que puedan ser percibidas fácil y rápidamente por la población, que les permita aumentar su presencia en las instituciones y ganar el mayor electorado posible.
- El rol de los funcionarios en la fase de implementación está fuera de duda pero ello no supone que permanezcan ajenos al momento de la decisión, pues sometidos a la racionalidad técnica, y con la defensa del interés general, la experiencia y la información de que disponen, les otorga cierta influencia en el desarrollo de las políticas públicas.
- Por último, los grupos de presión, que defienden los concretos intereses de los colectivos sociales que los integran, cuando intentan influir en las políticas que afectan a las condiciones de la economía, como Asociaciones de Empresarios o Cámaras de Comercio, cuando centran su actividad en las condiciones del mercado laboral, como los Sindicatos, o cuando lo hacen en cuestiones de carácter socio cultural, como las asociaciones de carácter no lucrativo o no gubernamentales que despliegan su actividad en los niveles superiores.

Partiendo de este esquema, y teniendo en cuenta que las políticas públicas pueden contextualizarse a través de dos posiciones contrapuestas en cuanto a su naturaleza, la perspectiva racional, en la que tiene sus orígenes el análisis de las políticas públicas como disciplina de la Ciencia Política, y la perspectiva transaccional o negociadora, son varios los enfoques que han tratado de explicar la participación de los actores en una política pública.

Desde los enfoques monocéntricos, como el de los grupos de Bentley (1908), en el que los grupos de interés, de presión o las relaciones entre poderes fácticos tratan de explicar los procesos de decisión gubernamentales, o el del elitismo implícito de Laswell para el que el

poder de toma de decisiones pertenece siempre a un reducido grupo de personas que logran dominar la clase política generando una distribución desigual de poder en la sociedad que es inevitable para garantizar el gobierno de los expertos, en donde se imponen las decisiones de una minoría que controla los medios de producción (marxismo) o donde se toman decisiones por los burócratas (weberismo) o por los partidos políticos (partitocracia), hasta los enfoques de tipo transaccional, que centran su análisis en la sociedad, de carácter pluralista (Dahl, 1961), donde coexiste una dispersión en el poder en cuanto que todos los grupos tienen capacidad para influir en las políticas, como consecuencia de una participación abierta y competitiva, y donde la diversidad de ideas, valores y formas de entender los problemas hace necesario escoger entre alternativas cuyo impacto va a suponer un cambio en la distribución del poder. El pluralismo propone un modelo de sociedad en el que los grupos entran en conflicto y limitan con su actuación el poder del Estado (Chaqués, 2004, p. 15).

Por otra parte, comienzan a emerger algunas teorías que ponen énfasis en el papel del Estado como actor cohesionado con capacidad de actuar en los procesos de public policy (Nordlinger, 1981) mientras que otras corrientes defienden que las políticas vienen determinadas por la estructura social, económica, o industrial (Estructuralismo) y destacan que cada tipo de política genera una arena con unos actores y una dinámica propia, por lo que hay una diversidad de formas de intermediación (arenas de poder de Lowi) o subrayan la importancia de la autonomía de las instituciones en la vida política, creando estructuras de incentivos e induciendo comportamientos estratégicos en los actores (neoinstitucionalismo) pero a todas les une como denominador común la superación del enfoque pluralista, y su acercamiento al neocorporativismo en autores como Schmitter (1979), en el que la participación de los actores responde a un sistema de representación de intereses institucionalizado en el que el Estado reconoce el papel de ciertos grupos de interés, como los sindicatos u organizaciones empresariales, en la elaboración de políticas públicas. El neocorporativismo pone de manifiesto que las tareas más importantes de dirección se llevan a cabo por sistemas de gobierno privado en el que participan empresarios, sindicatos y el Estado (Chaqués, 2004, p. 47).

A partir de las interpretaciones del neocorporativismo, surgen metáforas que explican el juego de los actores en las políticas públicas. En los distintos niveles de gobierno podemos encontrarnos a una diversidad de actores que tienen una influencia determinada por la posición que tienen en el entramado institucional, y otros, que en alianza también intentan defender sus intereses, así para Lowi (1964, 1972), existen subsistemas de gobierno, que denomina “triángulos de hierro” formados por miembros del poder ejecutivo, legislativo y grupos de interés: Burocracia, Comités parlamentarios, y Lobbies. En estos subsistemas los límites entre lo público y lo privado son difusos, y las decisiones se toman por un grupo limitado de actores que son los que conforman una élite política. Hay escasa visibilidad en el proceso de toma de decisiones y poca participación de los partidos políticos. No existe una estructura de poder única sino que cada arena política tiende a desarrollar una dinámica distinta formada por un conjunto de actores específico, conformando diversos tipos de políticas públicas que clasifica en cuatro tipos²⁰ y que a su vez sirven para establecer un marco teórico que explica la diversidad de formas de intermediación de intereses a nivel sectorial, estableciendo una relación causal entre el tipo de actividad y la forma en que se llevan a cabo las políticas públicas.

A partir de la perspectiva neocorporativista, surgen nuevos enfoques como el de las comunidades políticas de Richardson y Jordan (1979), subsistemas de política pública de Milward y Wamsley (1985) o las redes de asuntos o en torno a problemas de Hecló (1974).

De forma paralela a lo anterior, hay que destacar que las sociedades han experimentado importantes transformaciones ligadas al desarrollo de la sociedad de la información y a los comportamientos sociales en los que rigen valores como el individualismo, el mercantilismo, o el pluralismo social, de manera que mientras en el paradigma de la sociedad tradicional los partidos políticos transmitían de modo casi exclusivo las demandas de la ciudadanía, y se atendía a una lógica de representación, siendo la acción de gobierno determinante en el resultado e implementación aislacionista de cualquier política sectorial, la gobernabilidad y

²⁰ Lowi elaboró una tipología ya clásica en los estudiosos de políticas públicas en función de la cual distingue políticas distributivas, en las que se realizan asignaciones de carácter temporal, regulatorias, de carácter normativo y dirigidas a controlar determinadas actividades, redistributivas, con alteraciones en la asignación de recursos en la sociedad, con cierto carácter de permanencia, y constitucionales, encargadas del diseño de las reglas del juego político, que se traducen en relaciones consensuadas y duraderas en el tiempo.

la gobernanza surgen como conceptos paralelos a la preocupación por la forma de gobernar y sus resultados en las sociedades modernas.

En un primer momento de la evolución de la transformación, la gobernabilidad aparece en un contexto dominado por la desaparición del Estado-Nación, la crisis Keynesiana y de valores filosófico-políticos, aparición del pluralismo social, étnico y religiosos, fenómenos como la globalización o los desequilibrios sociales transversales y territoriales. Y aparece como un concepto más amplio que el de gobierno, un proceso en el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad llevando a cabo políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social, vinculadas a una nueva forma de gobernar inspirada en valores como la equidad, la ética, la responsabilidad, en el que las redes y los procesos son importantes, así como los flujos y las interconexiones, en el que las instituciones no son determinantes, y en el que la dimensión internacional, el papel de los medios de comunicación, los ciudadanos, los valores y la cultura, juegan un papel destacado.

Esta nueva forma de entender la acción de gobierno implica una revisión de los conceptos próximos al enfoque de la gerencia pública como al eficiencia, la eficacia, la economía o la satisfacción del ciudadano cliente, en la medida en que los ciudadanos pasan a ser copartícipes y copropietarios de la decisión pública, y se requiere la mejora de las facultades gubernamentales mediante la introducción de valores como la ética, la transparencia, la solidaridad o la igualdad.

En un momento posterior, después de la crisis de los setenta, emerge el concepto de gobernanza, en un contexto de repliegue del Estado, como consecuencia de las reformas liberales basadas en la privatización y desregulación que se traducen en un reajuste de la intervención del Estado. Estas circunstancias, unidas otras como la complejidad de la sociedad civil, el mayor peso de las organizaciones internacionales, o el aumento de la autonomía social, hicieron el resto, y conllevaron la pérdida de la capacidad de liderazgo del Estado para pilotar la sociedad. Los gobiernos carecen de toda la información necesaria para la toma de decisiones, porque no controlan a todos los actores que intervienen. Hay una desafección política porque no tienen las capacidades ni los recursos fiscales necesarios para incluir con sus políticas. El Gobierno ya no es el centro.

Esta pérdida del papel central de los Estados, se traduce en una apertura del espacio público de participación. Ahora con la gobernanza, los múltiples actores públicos y privados contribuyen activamente a los procesos de gobierno en diferentes niveles territoriales. Las decisiones deben adoptarse de manera subsidiaria, y deben ser el resultado de la acción integrada entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo cuando como en el caso del transporte, afectan a los servicios públicos y tienen carácter de proximidad al ciudadano. Además deben ser solidarias, a fin de evitar desigualdades en la búsqueda de un equilibrio territorial. Las decisiones además deben tener en cuenta el papel de la sociedad civil, y deben estar presididas por el acercamiento entre los sectores públicos y privados.

En esa red interorganizativa autogestionada, el Estado adopta un papel de moderador, de árbitro, de catalizador, de facilitador que coordina la acción del Estado. La gobernanza aparece como respuesta, y genera un orden que implica una dirección social por la sociedad misma en el que el Estado interacciona con una red de actores para conseguir los objetivos públicos deseados y preservar el interés general. Ya no es suficiente la representatividad y eficacia buscada por el Estado tradicional, ni tampoco que el Estado se constituya conforme a procedimientos formales democráticos, que también, sino que se busca una legitimidad por la acción de gobernar, basada en criterios de eficacia, calidad y cohesión social, así como en una lógica participativa, de carácter transversal e interorganizacional, de forma complementaria a las antiguas lógicas basadas en la representatividad, la sectorialidad, o el aislacionismo de las políticas implementadas.

Estas teorías, junto a la intervención creciente del Estado en las sociedades industrializadas, siendo necesario que los gobiernos se apoyen en la cooperación con grupos sociales para llevar a cabo la decisión e implementación de los problemas que plantea el Estado del Bienestar, así como el contexto de globalización caracterizado por la pérdida de autonomía del Estado para decidir sobre materias que antes eran propias de su decisión, lo que si bien aumenta su capacidad de intervención, también supone una mayor dependencia de los grupos sociales implicados en las materias de su decisión, motivan el desarrollo de las redes

de actores, como camino intermedio que evita los fallos de mercado y la falta de flexibilidad o de adaptación de las burocracias a los cambios del entorno²¹.

El análisis de redes parte de una construcción de tipologías que sirven para sistematizar la información y definir las más relevantes y desarrollar las hipótesis de investigación, que deberán ser contrastadas a partir del estudio empírico de casos concretos. Por tanto, mediante el enfoque de redes, se trata de superar el antagonismo y confrontación existente entre pluralismo, en el que las políticas públicas son el resultado de un proceso abierto y plural y el neocorporativismo conforme al cual es un grupo cerrado el que se encarga de ejecutar las políticas, y su objetivo es captar la diversidad de pautas de interacción que se producen entre organizaciones públicas y privadas, y explicar su impacto en el resultado. El policy network es un conjunto de relaciones estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos comunes respecto a una política pública. Las redes de actores, presentan tres características que las diferencian de enfoques anteriores:

- Se hace especial énfasis en las interacciones y relaciones de interdependencia entre actores.
- Cada política genera su propio entramado de actores de manera que no hay un modelo único de pauta de intermediación de intereses, lo que se traduce en la necesidad de realizar análisis desagregados y sectoriales de políticas.
- Los actores tiene importancia, pero también la estructura institucional de las interacciones.

Así pues, en la referida evolución del pluralismo al análisis de redes, pasando por el neocorporativismo, la participación de los actores en las políticas públicas, va a ser distinta, no solo atendiendo a los fundamentos de partida de estas teorías, sino también en aspectos como las características del proceso político, abierto en el pluralismo, y limitado a un reducido número de actores en el análisis de redes, o en la forma de tomar las decisiones,

²¹ Algunos autores se refieren a la existencia de estructuras o marcos institucionales específicos basados en la coordinación horizontal de actores para conseguir estos mismos objetivos. Tanja A. Börzel "Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks" *Public Administration*, vol. 76: pp. 253-273" (Chaqués, 2004, p.55)

resultado de la lucha de intereses adoptando el Estado un papel de árbitro, (pluralismo) o como resultado del intercambio de recursos de forma permanente entre organizaciones gubernamentales y otros grupos privados (análisis de redes) así como en las características del poder, disperso en el pluralismo, y concentrado en las “policy network”.

Por otra parte, en el estudio de las “policy network” podemos apreciar una serie de dimensiones comunes:

- Definir y clasificar el número de actores es uno de los objetivos de cualquier investigación y consiste en establecer qué actores deben tenerse en cuenta, desagregándolos por subsistemas desde el área política, en nuestro caso, la política de transportes, hasta el sector, transporte público de viajeros, categorías y subsectores, encontrando respectivamente en cada subsistema un universo de actores, una comunidad política y finalmente una policy network.
- Por otra parte, la tipología de actores es otra dimensión a tener en cuenta, y en lo que respecta a las organizaciones públicas, presentarán características distintas en función de factores como la estabilidad del marco normativo a que estén sometidas, el grado de concentración o dispersión competencial, tanto horizontal, con la creación de agencias especializadas, como vertical, propia de gobiernos multinivel, la mayor o menor autonomía de los niveles de gobierno, o en función del ethos profesional que garantice la neutralidad y profesionalización de los funcionarios.
- Las funciones que se llevan a cabo en una red política de actores, también son distintas y unas veces son de tipo coyuntural permitiendo el acceso de actores públicos y privados para la definición de problemas, y otras presentan un carácter permanente, con la movilización de recursos económicos, humanos y de información para la gestión de un problema concreto. Así mismo las funciones también pueden ser de consulta e intercambio de información, de negociación, de cooperación en la gestión de la implantación, de coordinación de actividades.
- Las redes también se definen por las pautas de interacción, teniéndose en cuenta factores como el tipo de relación predominante, conflictual o de cooperación, la finalidad que se busca con la negociación, defensa del interés general o particular, la forma en que se toma la decisión, de manera abierta y transparente, o secreta, el

tipo de respuesta a los problemas, reactiva o anticipativa, y finalmente, la orientación más o menos politizada, pragmática o ideológica.

- En la Política de Transporte además de las características estructurales del sector del transporte, van a influir también las peculiaridades del entramado institucional en el que se desarrolla la política, y tienen una influencia decisiva en las características de la red. Así, por la mayor estabilidad y continuidad de las interacciones, tendremos redes estables o inestables, fluídas o discontinuas, por el tipo de participación redes voluntarias u obligadas y por las características de la unión, redes caóticas u ordenadas. La capacidad de crear una estructura e institucionalizarla supone establecer límites a la participación de los actores, que puede canalizarse a través de instituciones formales y genéricas como el Parlamento, o de características más cerradas, como las comisiones consultivas para la deliberación de problemas específicos con actores seleccionados ad hoc. Ripley²² define las estructuras burocráticas como el conjunto de aquellas características, normas y patrones de relación en las dependencias ejecutivas, que tienen relación potencial o real con el desarrollo de las políticas” por lo que no solo las RIG, sino también las organizaciones político administrativas que participan en las mismas y en las que interactúan los diversos actores, influyen igualmente en la eficacia en la resolución de un problema público. La dispersión competencial en las estructuras institucionales encargadas de implementar la política, supone un cambio en el estilo del proceso de elaboración de políticas públicas a tener en cuenta. Esta dispersión competencial, no solo se produce desde el punto de vista horizontal, a través de la distribución de funciones entre las estructuras del gobierno, sino que también tiene lugar a través del territorio entre organizaciones supranacionales y subnacionales. La intensificación del proceso de europeización y la consolidación del proceso de descentralización política van a abrir ventanas de oportunidad política que en ocasiones son aprovechadas para generar un cambio en la política y que están condicionadas por la forma en que se estructuran las relaciones de poder entre los actores.

²² Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), “El proceso de implementación de las políticas”. en Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Finalmente las relaciones de poder, son otro de los aspectos a tener en cuenta para la definición de las policy network, dando lugar a redes simétricas o asimétricas, en función de la mayor o menor disponibilidad de recursos legales o económicos, que a su vez se traducen en relaciones de monopolio institucional a favor del Estado, o relaciones de captura, donde los grupos sociales dominan al aparato estatal. El tipo de actores que participa es cada vez más amplio y complejo y el poder de decisión y gestión en el ámbito gubernamental está cada vez más disperso entre departamentos, ministerios, agencias, consejerías y direcciones generales. Esas relaciones de poder provocarán cambios en la definición de la agenda gubernamental tendentes a situar de manera prioritaria los intereses de los actores entre los que se encuentra por su indudable repercusión en vida cotidiana el derecho a la movilidad y a un eficaz servicio de transporte colectivo de viajeros.

Como hemos indicado, en función de las dimensiones anteriores, Rhodes y Marsh (1992) realizan uno de los análisis de tipologías de Redes de Actores más conocido, diferenciando entre Comunidades de Política, y Redes Temáticas o de asuntos (Tabla I).

Por otra parte, hay una tendencia doctrinal que intenta superar las limitaciones de un enfoque estático del análisis de redes y ofreciendo explicaciones al cambio de las políticas públicas, para lo que utilizan argumentos de los modelos de coaliciones de defensa (Sabatier, 1988) y de las comunidades epistémicas²³ (Haas, 1992) que tienen un rol muy destacado en la construcción de redes teniendo en cuenta el flujo de ideas que conllevan. Si para el modelo de la elección racional, existe una única forma de entender los problemas y se entiende que éstos siempre tienen solución cuando la decisión y los objetivos son claros, la visión de los procesos de elaboración de políticas públicas, como procesos de aprendizaje social, supone una ruptura con las perspectivas propias del pluralismo o las teorías de la regulación. Al solucionar una cuestión problemática, es imprescindible una alternativa articulada y las ideas nuevas son ese necesario elemento de persuasión cuando la solución

²³ Como parte de la impronta constructivista en las ciencias políticas desarrolladas por Alexander Wendt, Peter M. Haas (1992) imprimió la noción de “comunidades epistémicas”, canales a través de los cuales ideas e iniciativas novedosas son supervisadas y circulan desde las sociedades a los gobiernos y de un país a otro, inmersas siempre en un entramado de causas, creencias y principios que reflejan visiones políticas. CHAQUÉS (op. cit. 2004, p. 157) las define como un grupo de expertos que comparten unos valores y creencias comunes sobre cómo entender los problemas y las estrategias posibles para solucionarlos.

no es única. El papel de los expertos en ese proceso de elaboración de políticas públicas, es decisivo en cuanto que le otorga un especial énfasis en la producción y difusión de ideas nuevas, siendo su influencia aún mayor en un contexto de globalización.

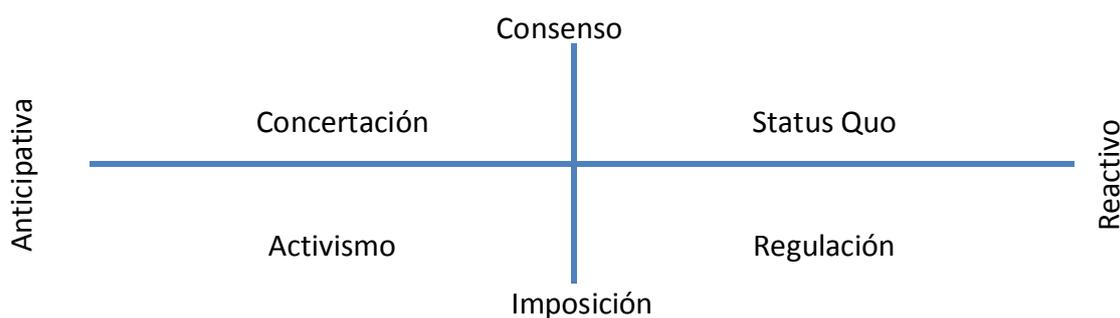
TABLA I Tipos de Policy Networks

	COMUNIDADES DE POLÍTICA	REDES EN TORNO A PROBLEMAS
Número actores	Red cerrada: número pequeño de actores. Algunos grupos son excluidos	Red abierta: número elevado y difuso de participantes con intereses diversos
Institucionalización	Red estable: contactos e interacciones estables y continuadas	Red inestable: contactos fluctúan y las reuniones son puntuales
Pautas interacción	Red consensual: formulación de objetivos y estrategias consensuadas	Red conflictiva: falta de consenso o acuerdo sobre los problemas y sus soluciones
Estructuras poder	Redes simétricas: todos tienen recursos que intercambian en plano de igualdad. Hay un equilibrio de poder	Red asimétrica: recursos limitados distribuidos de manera desigual. Desequilibrio de poder.
Grado movilización representantes	Movilización elevada: la mayor parte de los intereses se agrupan alrededor de una organización muy profesionalizada	Grado débil de movilización: ninguna organización consigue movilizar a los miembros de un grupo, ni establece incentivos selectivos para movilizar a sus miembros.
Centralización poder estatal	Papel privilegiado del Estado que controla el acceso a la red y legitima la participación del resto de actores en la misma.	Agencias gubernamentales múltiples que tienen competencias en la materia de manera que ninguna impone su voluntad al resto. Surgen conflictos entre los niveles de gobierno.
Funciones	Desarrollan múltiples funciones: control de la agenda, definición de problemas formulación de estrategias, y gestión de políticas públicas	Funciones coyunturales y limitadas: de consulta o de intercambio de información.

Fte: Elaboración propia a partir de Chaqués (2004)

Richardson (1979) distingue dos dimensiones en los estilos de elaborar políticas. Por una parte, la actitud gubernamental ante la resolución de problemas, diferenciando entre una actitud anticipativa frente a una actitud reactiva. Por otra, la forma en que se toman las decisiones con respecto al resto de actores que participan en el proceso de elaboración, el consenso o la imposición (TABLA II).

TABLA II Estilos de hacer Políticas



Fte: Elaboración propia a partir de Chaqués (2004)

De la aplicación de las anteriores tipologías resultan cuatro estilos:

- Concertador: anticipativo-consensual.
- Status Quo: reactivo-consensual.
- Activista: anticipativo-impositivo.
- Regulador: reactivo-impositivo.

No hay un modelo puro en la aplicación de las política pública de manera que cada participante puede tener su propio estilo y el resultado es la unión de los estilos de todos los participantes. Además los estilos pueden variar en función de la política sectorial a qué se apliquen y de las pautas de actuación de los encargados de la decisión. Por ello, los anteriores análisis deben complementarse con criterios como la mayor o menor centralización política de las decisiones, la influencia del aparato burocrático, o la continuidad del régimen político.

Por otra parte, y también dentro de los “Policy Styles” Olsen, Roness y Saetren (1982) distinguen cinco estilos:

- Empresarial o de Resolución de problemas, con un proceso top down en el que se impone una agenda definida con decisiones basadas en la racionalidad, que genera en los participantes una falsa sensación de participar en la toma de decisiones.
- Negociador, con un proceso en el que interactúan varias agendas del que resulta una agenda más genérica, en cuyo contenido todos salen ganando, a pesar del diferente peso en la negociación de los participantes.

- Autogobierno, como proceso en el que los múltiples niveles de actuación y decisión actúan sobre la misma materia, y del que resultan tensiones inevitables al superponerse las diferentes agendas de los gobiernos multinivel, con diferentes objetivos, pero que presenta como ventaja la participación de gobiernos con un conocimiento más próximo e inmediato de los problemas básicos de los ciudadanos.
- Reactivo, como respuesta a las movilizaciones y reivindicaciones de soluciones de problemas concretos, pero que presenta como resultado posible a tener en cuenta la previsible improvisación.
- Conflictivo, caracterizado por la confrontación y falta de acuerdo, y que deriva en la desobediencia civil y en enfrentamientos violentos.

Cuando la ejecución de la política corresponde a varias organizaciones y a una multiplicidad de actores, con un estilo próximo al de autogobierno, no existiendo jerarquía que pueda ser invocada para orientar la acción en un determinado sentido, cobran importancia las técnicas de asesoramiento y asistencia técnica o el uso de otros poderes como el normativo, o remunerativo²⁴. En este sentido durante el estudio se hará alusión al papel de las diferentes administraciones en las RIG, sin perjuicio del papel históricamente dominante de la Administración Central.

En consecuencia, las RIG que tienen lugar en los Estados multinivel, pueden determinar tanto el diseño como la implementación de una Política Pública, y pueden llevar al fracaso o al éxito de la misma en función de si son resultado de una adecuada coordinación teniendo en cuenta la diversidad de actores intervinientes en la misma.

2.6 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Como se ha destacado, un problema no tiene el carácter de problema público hasta que no se califica con dicho carácter, de ello dependerán los intereses de los actores intervinientes y la interacción que surja en entre los mismos durante el proceso. Los intereses que cada uno

²⁴ Una distinción de poderes que hace Etzioni (1961) en Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), *op. cit.*

protege y los recursos de que dispone determinarán el juego del proceso de elección de una decisión pública. Incluir el problema en la agenda gubernamental, supone el estudio de la búsqueda de una solución pública que nos permita eliminar el problema, una vez elegida la forma de afrontarlo entra en juego el Estado como actor destacado.

La gobernanza a la que se ha aludido anteriormente, está ligada a los procesos de descentralización territorial del poder político en el interior de los Estados, y en un contexto de interdependencia, conflicto y cooperación en la toma de decisiones y en la aplicación de programas políticos, supone que el poder se comparte entre diferentes niveles de gobierno. En este escenario multinivel y multiorganizativo, las RIG sirven como marco organizativo de análisis para explicar la realidad compleja de la acción pública de los Estados modernos.

El concepto de RIG surge en los años treinta con la aplicación del “New Deal” de la Administración Roosevelt Norteamericana y su estudio está tradicionalmente asociado al modelo de Estado intervencionista de la segunda posguerra, en la que el Estado tiene especial interés en la prestación de servicios públicos a un grupo específico de ciudadanos, o a la generalidad. La implantación de esos programas públicos de gran calado, precisaba la cesión de competencias por los Estados a la Nación a fin de que fuese el Estado Federal el que ejecutase medidas que fueran destinadas a toda la federación. Para Chandler y Plano (1988) el viejo sistema de federalismo dual basado en una relación jerárquica y de tutela entre los niveles de gobierno que defienden dialécticamente sus competencias territoriales, a modo de compartimentos estancos, deja paso a un sistema que exige la participación de todos los niveles de gobierno y administración. Un sistema en el que existen relaciones basadas en flujos financieros, y de otro carácter entre los órganos administrativos, cuyo resultado es un gran conjunto de líneas horizontales y verticales que recibe la denominación de red de relaciones intergubernamentales. Este concepto aparece definido por Wright (1978) como “un número diverso de actores que están conectados a través de un tipo específico de interacción dentro de un cierto contexto” de manera que cada una de las redes se rige por un patrón distinto que puede responder a fórmulas de autoridad, de dominio organizativo, de conflictos parciales, de intercambio de recursos, o de dependencia de poder.

Para Anderson (1960) las RIG son un “contingente de actividades o interacciones que tiene lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Además el estudio de las RIG se acompaña de un segundo nivel de ejecución administrativa, denominado Gestión Intergubernamental²⁵, que es el que deriva de las interacciones cotidianas que se producen con ocasión de la aplicación de programas públicos cuyos responsables con funcionarios de niveles técnicos o de gestión

La proliferación de niveles de gobierno supuso un cambio en el papel tradicionalmente abstencionista de las administraciones así como un mayor nivel de complejidad en las RIG. Analizando la multiplicidad de funciones en los Estados democráticos occidentales de los años 50, Rose (1984) apunta como una de sus consecuencias la complejidad de su funcionamiento en su dimensión territorial. La distinción tradicional entre Estado unitario y federal, resulta insuficiente para autores como Wright (1978) y se ve avocada a su sustitución por las RIG. Y es que la perspectiva jurídica a la que se asocia dicha distinción, debe ser superada para tomar como referencia del análisis de la dimensión territorial de la acción estatal el concepto de las RIG.

El Federalismo, a juicio de este autor²⁶, viene caracterizado por varias notas:

- Es una unión permanente de varios entes políticos cuasisoberanos (estados) en base a motivos comunes manifiestos y al objeto de perseguir fines políticos generalmente reconocidos, de manera que pudiendo sufrir transformaciones los motivos y los fines lo que es indestructible es la unión de Estados.
- Implica una división de poderes entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos estatales (constituyentes) y esta división queda fijada en una constitución escrita y/o por la jurisprudencia. El gobierno nacional posee los poderes que le han sido atribuidos por la Constitución bien de forma explícita o implícita mientras que los poderes no delegados al gobierno nacional, son retenidos por los gobiernos estatales. Pero los dos gobiernos, obran directamente sobre las personas de manera que el ejercicio sobre puesto, da lugar al concepto de “potestades concurrentes”. En

²⁵ En adelante GIG

²⁶ Hay que destacar que en cuanto que referido al modelo federal de los EEUU, el análisis distingue entre niveles Central, Estatal y Local, por lo que aplicado a nuestro sistema de organización territorial quedaría referido a los sistemas Estatal, Autónomo y Local, respectivamente.

el caso de la política de transportes, los ciudadanos están sujetos tanto a la regulación normativa estatal, como a la regulación regional o autonómica y local en desarrollo de aquella.

- Los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con totalidad de competencias y poseen órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, con sus correspondientes estructuras para hacer cumplir las leyes. Además cuentan con el correspondiente aparato administrativo denominado burocracia.
- Pero en caso de conflicto entre las potestades nacional y estatal, prevalece el principio de supremacía nacional.

Sin embargo, a juicio de este autor el Federalismo presenta varias desventajas:

- Se centra en las relaciones entre gobierno Central y Estatal, relegando a un papel secundario al nivel Local.
- Ha sido desarrollado en torno a métodos fuertemente legalistas y normativos, poniendo de relieve sus condiciones estáticas más que los cambios dinámicos del sistema.
- Ha sido interpretado como una serie jerárquica de relaciones entre el Gobierno y los Estados, resultado de una estratificación de niveles, en el que el Gobierno es el estrato superior, y el Estado y el gobierno local, los estratos medio e inferior respectivamente.
- Los técnicos del federalismo no han tenido en cuenta los esfuerzos por dar respuesta a la forma en que se formulan e implementan políticas públicas y la dinámica entre las esferas territoriales de gobierno, de forma que el estudio de estas relaciones se unió al estudio de las políticas.
- Finalmente el concepto de federalismo ha sido usado de forma poco cuidadosa y en exceso, por lo que se ha empañado su imagen académica.

Por el contrario las RIG, según Wright (1988) presentan otras características que permiten superar las limitaciones del federalismo tradicional: En primer lugar, la acción estatal no queda limitada al marco de lo constitucionalmente establecido. El Federalismo ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno nacional y los estados mientras que las RIG toman

en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales, o interlocales, de manera que la producción de políticas prevé todas las combinaciones posibles incluyendo la de las relaciones entre agencias especializadas de diferentes niveles de gobierno. En este sentido y aunque se hará mención a ello en la parte de este estudio referida al estudio del caso, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid²⁷ constituye una agrupación de administraciones públicas que ceden sus competencias para una administración colegiada de las mismas. Al mismo tiempo, las empresas operadoras del transporte no se integran directamente en el CRTM sino que dependen de este por la adhesión de la administración titular del servicio prestado por ellas.

En segundo lugar, las relaciones entre gobiernos no son impersonales²⁸, en cuanto que las acciones resultado de las RIG están claramente influenciadas por las pautas de comportamiento de quienes participan en su puesta en práctica y por como se perciben las actitudes del resto de participantes. Wright agrupa las actitudes bien en torno a una fase competitiva en la que existen situaciones de conflicto y tensión excesivos, que explica mediante la metáfora de la “empalizada”²⁹, bien en función de cómo percibe cada grupo de funcionarios nacionales, estatales y locales, la posición y perspectivas de los demás participantes en el proceso de las RIG, (Gráfico 1).

Por otra parte, existe una fuerte implicación entre las relaciones de quienes están encargados de implementar los objetivos orientando su logro en un contexto institucional y legal. Las RIG no son acontecimientos aislados, sino que comprenden rutinas de contactos, ascendentes, descendentes u horizontales, en los que se intercambian información y esfuerzos para que la misión continúe.

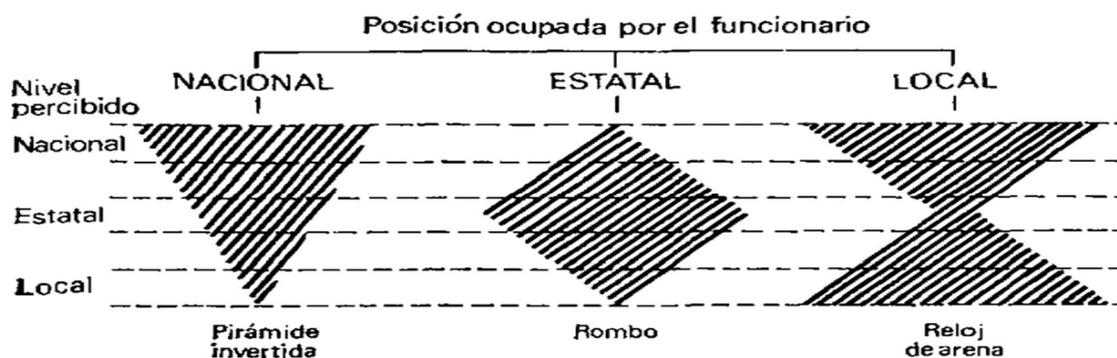
²⁷ En adelante CRTM

²⁸ La dimensión humana resulta perceptible en cuanto a que “son seres humanos revestidos de un cargo quienes verdaderamente deciden cómo serán las relaciones entre las unidades de gobierno; en consecuencia, el concepto de Relaciones Intergubernamentales debe necesariamente formularse en términos sobre todo de relaciones humanas y de comportamiento humano” (William Anderson (1960) p.4 en Wright (1978) p. 14)

²⁹ La empalizada (picket fence) expone los tres niveles a que se refiere la tradicional metáfora del “Federalismo Estratificado” (gobiernos Nacional, Estatal, y Local) en los que cada uno de los “Big Seven” ubicados en Washington (asociaciones de grupos de interés en materias de importancia estratégica) tienen relaciones competitivas y llenas de tensiones con los funcionarios especializados que trabajan en un programa, más leales al programa que al nivel de gobierno en el que están empleados.

Además, hay una gran variedad de funcionarios que toman decisiones importantes. Las RIG tienen una dimensión política fundamental en cuanto que permeabilizan el proceso de programas públicos, desde su formulación a su implantación. La implementación, el impacto, depende mucho del color político y de la variable política de los gobiernos. La pugna por el poder y los recursos, o el conflicto de intereses, están presentes en las RIG porque tiene una clara dimensión política e implican a todos los integrantes de la formulación de la política pública, desde quienes la diseñan a quienes la ejecutan, los decisores y los burócratas, a todos los niveles organizativos de desagregación.

Gráfico 1. Punto de vista de los funcionarios acerca del sistema federal



Fuente: Wright (1978)

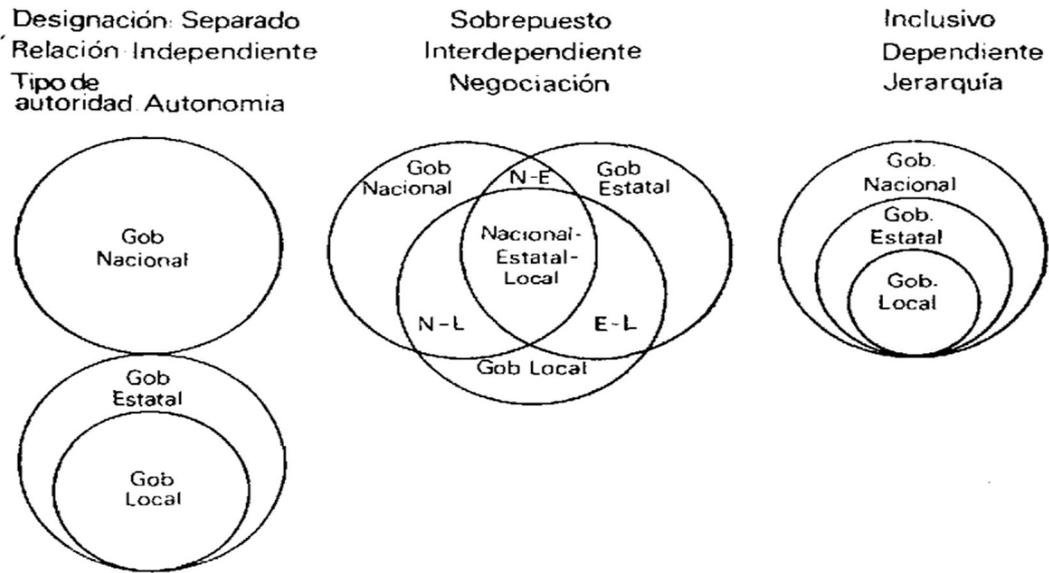
Finalmente otro aspecto a destacar en las RIG es la orientación de la política en asuntos fiscales, pues aunque se ha llegado a hablar de cierta obsesión fiscal en el estudio de las RIG, se considera que son un elemento de medición respecto a los efectos de los flujos de influencia entre las unidades de gobierno, e influyen como subvariable dentro del color político, en cuanto que aparecen en el centro de todos los problemas entre gobiernos centrales y subnacionales, intentando responder a cuestiones como donde se captan los fondos para financiar los gastos de estado, o quién ejecuta el mayor porcentaje de gasto, o quien controla las decisiones relativas a la financiación de los programas públicos.

En base a esta caracterización, es posible hablar de un nuevo estilo de federalismo conforme a tres modelos de RIG que se definen en el Gráfico 2: Un modelo de autoridad separada presidido por relaciones de autoridad descendentes en donde las unidades de gobierno son autónomas, con esferas de poder y control separadas. Un modelo de autoridad inclusiva caracterizado por la jerarquía y donde los gobiernos subcentrales son meras extensiones del

poderoso gobierno nacional-federal, y un modelo de autoridad superpuesta que describe las RIG como un sistema de interacciones mutuas interdependiente entre los diferentes niveles gubernamentales en el que se producen contactos e intercambios entre los funcionarios nacionales, estatales y locales, fruto de una negociación de conflicto o de cooperación y en el que aparecen como variables el problema político, la categoría de los funcionarios, el color político de los participantes, y el nivel de representatividad del gobierno.

En consecuencia, frente al formalismo intrínseco del federalismo, las RIG se presentan como un concepto de referencia para entender el funcionamiento cotidiano del estado moderno y analizar el comportamiento de las acciones efectuadas en su territorio. Las interacciones entre los diferentes niveles gubernamentales resultado de nuestro sistema de organización territorial, en lo que se refiere a la política de transporte de viajeros, dibujan un escenario en el que no existe una relación independiente y separada de las distintas administraciones, ni tampoco exclusivamente jerárquica, sino de interdependencia, en el que existe una competencia legislativa atribuída con carácter exclusivo al Estado, y otra atribuída con carácter concurrente a las Comunidades Autónomas, reconociéndose así mismo a los Municipios competencias en materia de transporte público de viajeros, existiendo al margen del criterio territorial tenido en cuenta para deslindar el área de actuación de cada uno de los niveles territoriales, un espacio compartido y superpuesto de interacción y negociación, en donde las RIG y la cooperación de los actores institucionales que implementan la política de transportes van a jugar un destacado papel.

Gráfico 2: MODELOS DE RIG



Fuente: Wright (1978)

Por otra parte, la complejidad de la administración contemporánea ha provocado la ruptura del sistema político administrativo y ha generado una fragmentación imposible de eliminar (Morata i Tierra, 1991, p. 156), en el que como indica Thoenig “el enunciado y la solución (de los problemas) no suelen coincidir con la división competencial o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas. De ello, se deriva una falta de congruencia, e incluso una incompatibilidad manifiesta, entre el alcance de los problemas a los que las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y ejecución (...)”.

A pesar de que en nuestro país, el estudio de las RIG en el Estado Autonomico “han tenido desde hace años mucha peor reputación de la que merecen (...)” a lo que ha contribuido “la elección inadecuada de los modelos de referencia o los estándares para la comparación y la evaluación de nuestras RIG, y una fijación casi exclusiva en las federaciones centroeuropeas” (Colino, 2012, p. 19)³⁰ ello no ha impedido observar que en la evolución de los estados

³⁰ los trabajos existentes sobre la cooperación han estado influidos por los diferentes modelos ideológicos sobre el modelo territorial, en el que quizá hayan podido influir sus orígenes como modelo proveniente de una rígida tradición centralista, en lugar de producto de una voluntad asociativa, tal y como sucede en los modelos federados. (Arbós: Barcelona, 2009, p. 45)

federales más consolidados, la dinámica política ha conducido a intensificar la cooperación entre la federación y las entidades federadas, con el fin de hacer frente a problemas colectivos que ya no son solubles con la sola intervención de un único nivel territorial. En este sentido, políticas como las referentes a grandes infraestructuras, transportes, asistencia sanitaria pública o conservación medioambiental exigen la aportación de recursos de todo tipo y la coordinación de actuaciones, tanto en la fase de elaboración como en la de ejecución. Esta evolución de los estados federales se ha producido en paralelo a la que han seguido algunos estados unitarios tradicionales.

En estos últimos, se ha tendido a redistribuir el poder mediante fórmulas federales o parafederales. Con ello se trata de dar una respuesta más satisfactoria a dos necesidades políticas: la mayor adecuación a demandas sociales singularizadas que un poder muy centralizado no puede identificar y una mayor facilidad para exigir responsabilidades a quienes deciden en representación de los destinatarios de la decisión. Otros autores como Sharpe, han destacado el peso creciente que en los estudios político administrativos tienen las autoridades subcentrales, lo que obedece entre otros motivos a las dificultades de gestión de los servicios públicos a nivel central, la mayor expansión de las funciones subcentrales respecto a las centrales, y la dificultad de controlar el gasto de los gobiernos subcentrales unida a su falta de responsabilidad fiscal ante los electores votantes. Sin embargo, tanto en el caso de federaciones en las que el centro interviene más en la periferia y como en el supuesto de Estados unitarios en los que el poder político se dispersa hacia esta periferia se intensifican las llamadas RIG. En este línea, resulta oportuno mencionar a Vallés (2010) cuando señala que gran parte de los conflictos que la política ha de regular en las sociedades actuales exigen la intervención simultánea y coordinada de diferentes instancias territoriales de poder: estatal, subestatal, local y, en algunos casos, poderes políticos que se sitúan más allá del mismo estado.

Diferenciar el poder funcional y territorialmente, con un ámbito de actuación distinto al alcance de los problemas a cuya solución debe orientarse, ha generado sistemas de decisión donde las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas en subsistemas con

funciones, competencias y recursos limitados. El postulado tradicional según el cual la política pública es el resultado de la elección de un solo actor, evolucionó hacia un sistema donde interactúan individuos y organizaciones para la consecución de un objetivo común, como indica Chaqués, y “esa interacción no está determinada únicamente a través de la conducta individual, sino también por la organización institucional en la que se estructura el comportamiento colectivo y genera resultados específicos” (Chaqués, 2004, p. 23). Análisis posteriores como el de Scharpf destacan la importancia de la idea según la cual la elaboración y ejecución de una política es la síntesis de la interacción de una multiplicidad de actores con intereses y objetivos diferenciados (Morata, 1991, p. 156). Así, el funcionamiento de los sistemas políticos administrativos aparecen caracterizados por múltiples decisiones que se insertan en el sistema decisorio general, del que constituye un buen ejemplo el proceso de europeización (Chaqués, 2004, p. 131-132) , en el que se ha producido un desplazamiento en la distribución del poder de forma gradual siguiendo dos dinámicas distintas: neofuncionalismo, en el cual los Estados ceden soberanía y se organizan conforme a criterios federales, e intergubernamentales en el que los Estados interactúan negociando parcelas de poder como en las organizaciones de carácter intergubernamental.

Resulta conveniente por tanto, partir de un análisis político administrativo que partiendo de la clasificación de los sistemas de organización territorial en función del grado de descentralización, nos permita identificar las diferentes características de los sistemas unitarios, regionales, autonómicos o federales. La elección normativa de uno u otro sistema, aún cuando esté revestida de legalidad, no basta para entender la complejidad del fenómeno de las RIG. El análisis de estas no puede basarse únicamente en la organización institucional, ya que es conveniente valorar el peso de otras variables como la organización territorial de los partidos y de los grupos de interés, el poder de las élites periféricas, la distribución de competencias, los recursos financieros, o la forma de afrontar la elaboración y ejecución de las políticas públicas. El estudio de las RIG trasciende al enfoque meramente jurídico formal, y es necesario complementar el tradicional marco normativo, con otros aspectos como los derivados del intercambio, la negociación, el conflicto o la cooperación, habida cuenta de que aunque hayan quedado constitucionalmente establecidas las líneas fundamentales de las interacciones entre administraciones públicas, lo cierto es que para la solución de los problemas concretos, en ocasiones se acudirá a la colaboración, pero otras

veces se buscará la coordinación cuando no el mando directo, mediante las subvenciones y transferencias intergubernamentales³¹.

Como hemos señalado anteriormente, la Gestión Intergubernamental, es un conjunto de relaciones entre niveles técnicos de funcionarios de las distintas administraciones encargadas de la gestión cotidiana de programas públicos en el marco de las interacciones que se producen entre gobiernos en diferentes espacios. Dentro de las RIG y como segundo escalón, las GIG utilizan una serie de técnicas con la finalidad de alcanzar acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para el funcionamiento de la red:

- Las relaciones fiscales intergubernamentales, como se ha destacado en la mayor parte de los sistemas de organización territorial, el Estado es el principal gestor de los tributos, de manera que la relación fiscal entre las diferentes unidades de gobierno y administración es un factor muy importante a tener en cuenta en cuanto que genera espacios de interdependencia y conflictos políticos.
- Las subvenciones, como principal mecanismo de ayuda económico del gobierno central, en su triple variante como transferencias incondicionadas, destinadas a sufragar el funcionamiento de gobiernos subnacionales, condicionadas en bloque, destinadas a promover políticas de características estratégicas o esenciales, como la sanidad o la educación, y condicionadas para objetivos específicos y concretos, como la construcción de una estación de autobuses. Las subvenciones condicionadas tienen límites legales que establecen los gobiernos centrales. Las subvenciones fuertemente condicionadas permiten poco margen de discrecionalidad al receptor, y sirven para introducir el principio jerárquico en las RIG, mientras que las no condicionadas favorecen la interacción entre emisor y receptor. Las subvenciones tienen un impacto económico en cuanto que suponen un incremento del gasto, y cumplen una función de redistribución, como instrumento de financiación eficaz. Además tienen un impacto político, en cuanto que son instrumentos para generar un mercado político o para mantenerlo.

³¹ *En adelante TIG*

- Por otra parte, la regulación intergubernamental es la actividad desarrollada por los gobiernos destinada a establecer normas cuyos objetivos puedan influir en la actividad de los gobiernos subnacionales. Cuanto más exigentes sean las normas, mas habrán de medir los actores su interés en participar, en términos de análisis coste beneficio.
- Los programas de dirección suponen que los responsables tomen decisiones encaminadas a la aplicación según las necesidades de su ámbito de aplicación, estableciendo las directrices de actuación y protocolos del programa al resto de las Administraciones implicadas en el mismo.
- La capacidad, como virtud, más que como técnica, entendida como destreza para conseguir una información adecuada, y evaluar las acciones presentes para su aplicación en el futuro, favoreciendo la retroalimentación.
- Las estructuras gubernamentales en cuanto que configuran pautas de interacción social. Al igual que en EEUU, en los países europeos hay una tendencia hacia la concentración de poder en el centro, que domina a la periferia. Tradicionalmente se habla de dos modelos de estructura: El modelo Westminster, centralizado y jerarquizado, y el de consenso, descentralizado y federal, pero en todas las tendencias hacia la descentralización aparecen dos motivaciones: Canalizar las reivindicaciones nacionalistas y en segundo lugar, la búsqueda de la eficacia administrativa, mediante lo que se ha denominado Administración única, basada en la proximidad.
- Los pactos, en los que cada instancia de poder juega sus cartas, puesto que las instancias de niveles superiores cuentan con la potestad normativa, mayores fondos y mas recursos humanos, mientras que las de niveles inferiores, aún con recursos más limitados, pueden presionar desde su unión, inhibición o celo excesivo. El ciudadano permanece al margen, y percibe a la administración como única, por lo que demanda pactos que permitan cumplir con los servicios prestacionales a los que se dirigen las políticas, y resolver los problemas específicos. El resultado de los pactos y de la acción conjunta, consecuencia de la colaboración interadministrativa, son los Planes, Programas, Acuerdos o Convenios de colaboración.

Así pues, el análisis de las RIG es un fenómeno habitual en todas las federaciones y sistemas compuestos o descentralizados, y constituye una de las aportaciones más relevantes de la Ciencia Política al estudio de los procesos político administrativos (Morata, 1991, p. 153). Las diferencias entre los sistemas federales y Estados unitarios son más teóricas que reales puesto que ambos se comportan de manera semejante y mientras en los Estados Federales hay una división completa de competencias compartidas con las unidades subnacionales, en los Estados Unitarios hay una primacía del poder central que deriva hacia la colaboración con entes subnacionales. El Estado federal parte de la diversidad para crear unidad, mientras que el unitario parte de la unidad para favorecer la diversidad. Cualquiera que sea el sistema, en un sistema de gobierno multinivel las RIG es el marco de análisis para explicar la toma de decisiones de los gobiernos respecto a las cuestiones problematizadas.

A grandes rasgos, su estudio aparece caracterizado por dos fenómenos que caracterizan la evolución de los sistemas políticos en los países occidentales: la descentralización territorial, resultado de las presiones de las élites periféricas respecto a los gobiernos centrales que han fortalecido la posición de los gobiernos subcentrales como implementadores de las políticas de aquellos, y en segundo lugar, el fenómeno de la integración supranacional, a consecuencia del cual aparece un nivel de gobierno superior (sistema comunitario europeo) donde se negocian y se formulan políticas cuya aplicación se traslada a los Estados Miembros. A ello habría que añadir la existencia de entidades locales que con diversas competencias sectoriales completan el sistema de organización territorial añadiendo un tercer nivel de descentralización.

En la gestión de la política de transportes participan diversas administraciones, no existiendo jerarquía que pueda ser invocada para orientar la acción en un determinado sentido, por lo que cobran importancia las técnicas de asesoramiento y asistencia técnica o el uso de otros poderes como el normativo, o remunerativo³². En este sentido durante el estudio se hará alusión al papel de las diferentes administraciones en las RIG, y el papel históricamente dominante de la Administración Central.

³² Una distinción de poderes que hace Etzioni (1961) en Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), *op. cit.*

Actualmente, actores públicos y privados tienen un desafío importante, ya que cuando se busca una solución pública a un problema público son muchos los factores en juego. Elementos como el signo político, recursos materiales, humanos y económicos, y un contexto con una incertidumbre económica destacada no sólo en nuestro país, refuerzan la importancia del estudio de las RIG como variable independiente.

Las RIG no pueden ser consideradas como elementos coyunturales cuando se adopta una decisión política. Por el carácter de los distintos tipos de gobierno deben de ser continuas e interdependientes, estableciéndose unas bases mínimas para garantizar un cumplimiento grupal al objeto de que no se produzcan desvíos.

En suma, las RIG suponen la capacidad de coordinación, negociación, participación y liderazgo de los actores implicados, no como instrumento de control político, sino como un instrumento que ayudará a la legitimación del sistema.

En cualquier caso, no son un concepto jurídico formal sino una eficaz herramienta de análisis para comprender la complejidad de la acción pública de los Estados modernos. El estudio de las RIG no solo puede ser un factor de eficiencia en la gestión del transporte público de viajeros sino también de eficacia en la consecución de resultados, puesto que permiten superar las tensiones de autonomía y diversidad por un lado y de cohesión e integridad territorial por otro. Además como indica Colino (op. cit) las RIG mejoran la capacidad de adopción, implantación y evaluación conjunta y coordinada de los planes y políticas públicas, más aún mediante su estudio aplicado a una política como la de transportes, en la que el Estado ostenta la competencia exclusiva³³ y las Comunidades Autónomas ejercen la competencia por delegación³⁴. Partiendo de este sistema de concurrencia competencial, se hace imperiosa la necesidad de cooperación interadministrativa, así como su puesta en práctica mediante órganos de concentración de competencias.

³³ Según el art. 149.1.21 CE "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...)"

³⁴ Véase la LO 5/1987 30 de Julio de delegación de facultades del Estado en Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable.

2.7 EL PAPEL DE LAS RIG EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A pesar de que los estudios analíticos sobre implementación no sean muy significativos³⁵ y que en la mayoría de ellos no se analice expresamente el proceso de implementación, es posible destacar la importancia de algunos estudios en los que es fácil contrastar su relevancia. La influencia de estos estudios puede dividirse en las siguientes categorías: 1) (innovación) 2) el impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales y 3) algunos estudios selectos sobre RIG. La tarea consiste en delinear las aportaciones que se han producido en esos campos de estudio, dando especial atención a los escritos sobre el cambio y el control en las organizaciones, ya que consideramos que son las que ofrecen las mayores contribuciones teóricas y las que han sido ignoradas habitualmente por quienes estudian el proceso de implementación de las políticas.

Existen varios estudios acerca de las RIG, que tratan directamente el problema de la implementación y que permiten identificar los problemas de las relaciones en y entre las organizaciones. Algunos de esos estudios son los de Bailey y Mosher (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970, 1972), Pressman y Wildavsky (1973)³⁶. Estas obras ofrecen diversas perspectivas sobre los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios públicos en todos los niveles del gobierno. Además, y esto es lo más importante, identifican los factores que perturban el proceso de implementación en organizaciones que no están ni bien integradas ni autocontenidas. Por ello, insisten en la autonomía de los subordinados, tanto por lo que se refiere al tratamiento de los asuntos internos como al de los interorganizacionales.

³⁵ Pressman, J. y Wildavsky, A. *Economic Development Administration's Oakland Project*. 1973, p. 166 en "El Proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual" Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (Aguilar, 1993, p. 106)

³⁶ Bailey, S.K. y E.K. Mosher Esea. (1968) *The Office of Education Administers a Law*. Syracuse, N.Y: Syracuse Univ. Press. Derthick, M. (1972) *New Towns In-Town*. Washington, o.e. Urban Institute Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: Univ. Of California Press. Sundquist, J.L. (1969) *Making Federalism Work*. Washington, D.C. Brookings. en "El Proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual" Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (Aguilar, 1993, p.111)

Como se ha señalado, la implementación requiere la acción conjunta de diversas organizaciones. Las investigaciones sobre la implementación, han puesto de manifiesto como los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a contextos que involucran a diversos actores y a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación. Así, en el caso de la resolución de problemas públicos complicados, como podría tratarse del transporte, a veces relacionados con otros problemas adicionales, o en espacios políticos densos donde es frecuente que la autoridad sea compartida por diversas unidades, suelen participar diversas organizaciones.

En estos espacios en los que los investigadores han intentado establecer pautas teóricas sobre el papel de la implementación, y aun no existiendo consenso entre los principios que deberían regir una teoría de la implementación ni sobre las variables cruciales para el éxito del proceso³⁷, es posible sistematizar de manera resumida las variables que O'toole considera importantes para el estudio de la misma.

Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos, y la validez de la teoría causan de la política) aproximadamente la misma proporción de estudios aducen que los recursos son determinantes y finalmente otras variables son, los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados o las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación.

Con independencia de que se profundice en algunas de ellas durante la realización del estudio, podemos apuntar ahora que Menzel identifica como variables “los límites de tiempo impuestos por el estatuto, la configuración de las RIG, las relaciones de apoyo entre los electores, estructura y administración de las organizaciones, reglas, estilos de coerción y

³⁷ Laurence J. O'toole, Jr. (1993), “Recomendaciones prácticas para la implementación”. en Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

la oportunidad". Van Meter y Van Horn³⁸ señalan cuatro factores determinantes en el proceso de implementación, que podrían también tener su influencia en la política de transporte objeto de estudio: a) la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, b) las características de las agencias responsables de la implementación, c) la influencia del ambiente económico, social y político sobre la organización donde la implementación tiene lugar y d) la disposición de los encargados de la misma.

Igualmente O'toole identifica una serie de recomendaciones prácticas que los estudios de investigación sobre implementación han planteado, entre las que podríamos destacar por estar relacionadas con el objeto de estudio, las formuladas por Hjern (1982), Hjern y Hull (1982, 1985) y por Hjern y Porter (1981) cuando señalan que "aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación". También las formuladas por Molnar y Rogers (1982) en el sentido de "evitar una coordinación jerárquica simplista, y hacer énfasis en las relaciones colaterales e informales, concediendo importancia a la diversidad. Finalmente, Menzel (1981, 1983) destaca que hay que "evitar los plazos estatutarios rígidos que puedan impedir la implementación. Es preciso tomar en consideración la configuración de las RIG y/o interinstitucionales al diseñar la política. Es necesario generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos grupos de beneficiarios involucrados".

2.8 ¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA? LA CREACIÓN DE ÓRGANOS DE CONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS.

La implementación de políticas públicas resultado de una toma de posición ante la cuestión problemática, suele generar repercusiones tanto horizontales, ligadas a tomas de posición y reajustes de otras unidades, como verticales, ligadas a la atribución de competencias y a la asignación de recursos como el tiempo, medios personales, medios materiales y económicos como indican Oszlak y O'donnell (1982). Respecto a estos últimos hay que destacar que afectan de forma generalizada a todo tipo de países y programas políticos.

³⁸ Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), "El proceso de implementación de las políticas". en Luis Aguilar, *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

En función de la mención que en el momento de la formulación de políticas públicas se haga a los recursos que el Estado moviliza para dar solución a la cuestión, y teniendo en cuenta la intensidad o la magnitud de los mismos, sabremos el qué de la política pública, qué recursos moviliza y qué cantidad. La magnitud de los recursos nos ayuda a comprender cual es la toma de decisión o posición en que consiste la política pública.

Muchos gobiernos de los países de la OCDE están recortando la financiación de los programas que absorben la mayor parte de los recursos, aunque dichos recortes no son lo suficientemente radicales como para restaurar la sostenibilidad fiscal. De media, los gobiernos en los países miembros de la OCDE gastan la mayor parte del dinero en programas de protección social, como prestaciones por desempleo, bienestar y pensiones, seguidos por los programas de salud, servicios públicos generales, que incluyen el pago de intereses sobre la deuda, programas de educación y de asuntos económicos, que incluyen gasto en agricultura, transportes y comunicaciones. Muchos de los planes de consolidación fiscal se centran en reformas estructurales en esas costosas áreas que pueden reducir el gasto a lo largo del tiempo, lo que conduce a mejoras en la sostenibilidad fiscal. Unos pocos países, particularmente aquellos bajo presión por parte de los mercados para efectuar reformas, también planean ajustes a corto plazo o extraordinarios que reducirán los déficits inmediatamente, pero hacen poco para afrontar los factores de incremento de gasto a largo plazo (OCDE, 2010).

Pero además, los efectos verticales también generan cristalizaciones institucionales, que suponen la creación de aparatos burocráticos o cuanto menos, la asignación de nuevas funciones a los organismos preexistentes. Estos organismos se superponen a otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones ligadas con las funciones que desempeñan, de manera que con la creación de organismos de concentración de competencias, se crea una relación ambigua y frecuentemente conflictiva.

Así pues, hay que tener en cuenta al estudiar la importancia que cobra una política pública, cómo repercute en el interior del aparato estatal la implementación de una política pública,

qué forma adopta el Estado o qué forma asume en la implementación. Mediante la cantidad de recursos asignados comprendemos la magnitud del objeto de la política pública, pero además es preciso realizar una introspección en el aparato estatal, para ver cómo se aglutinan los recursos y qué metamorfosis produjo en la estructura institucional la implementación, qué forma asume una política pública.

Y en este sentido, Oszlak y O'donnell (1982) hablan de tres formas de burocratización de las políticas públicas: a) la creación de un organismo de concentración de competencias, a modo de agencia especializada con objetivos distintos a la existente y recursos propios b) el incremento de las competencias mediante la modificación de las agencias existentes sin cambios en sus objetivos y realizando modificaciones en sus recursos, y c) no realizar transformación alguna, empleando la agencia existente, se utiliza lo que hay, la estructura y los recursos que ya existen.

Sin embargo, estas dos variables, no son las únicas que hay que tener en cuenta la hora de observar empíricamente el "Estado en movimiento" aunque nos dan una idea de cómo se ha propuesto intervenir el Estado en la sociedad para modificar el tejido de relaciones sociales. Si sólo hiciésemos caso a la estructura institucional, a la forma que el Estado adopta en la implementación, o si sólo hiciésemos énfasis en las partidas presupuestarias destinadas a cada programa, estaríamos obviando otros aspectos centrales en el proceso de políticas públicas. Entrecruzar las dimensiones cuantitativas referidas a los medios económicos con que se cuenta, y las dimensiones cualitativas, referidas a la forma de burocratización a la que nos hemos referido, para un estudio de políticas en un nivel determinado de gobierno, nos aporta una idea de cuales son las cuestiones prioritarias a las que se intenta responder por medio de lo que hemos denominado efectos verticales de la implementación (recursos, y organismos de concentración de competencias). Ello no obstante, sería superficial y propio de un reduccionismo próximo al institucionalismo clásico, que nos quedaríamos con el aspecto normativo o formal de las instituciones.

El entramado de organismos de una unidad gubernamental nos habla de la jerarquización y status del que goza una cuestión en la agenda pública. Por qué un Ministerio se crea? O por qué una Secretaría se hizo Ministerio? Por qué ese cambio de status? A través de la

profundización en el planteamiento institucional sabremos cual es la prioridad que se da a las cuestiones a resolver, ya que cristalizan en la agencia estatal para un momento determinado. Por lo que a la política comparada de transportes se refiere, sería preciso profundizar en las normas de creación de las autoridades u órganos de concentración de competencias, pero también examinar los recursos económicos y de otro tipo de los que se dispuso.

Y es que no podemos asimilar el Estado a su expresión material de una manera estática. Las instituciones se conforman por la realidad material y esto influye en la modificación de aquellas. En consecuencia, no podemos identificar la creación de organismos de concentración de competencias, o cualquier otro tipo de estructura burocratizada, con la agenda pública, aplicando la jerarquía del tipo de organización o agencia institucionalizada, para entender exclusivamente en base a ella la prioridad que tiene las cuestiones a integrar en la agenda. Podríamos acaso pensar que cuanto más rango tiene el organismo burocrático más importante es la cuestión en la agenda y en consecuencia más prioritaria es la cuestión, sin embargo esto no es así, como lo demuestra el destino de las ingentes partidas presupuestarias que los países dedican al pago de deuda pública sin que se haya creado ningún organismo especializado para tal fin. Volviendo al caso que nos ocupa, tendría mucha menor importancia la creación de una agencia u organismo especializado central coordinador con rango de Ministerio para mejorar la eficacia de las políticas de transporte autonómicas que no tuviera suficientes medios personales o económicos y presupuestarios, que un organismo especializado, con rango de Dirección General, que contase con los medios personales y materiales adecuados. La comparación de las partidas presupuestarias en relación con el PIB sería un indicador de la relevancia que ha adquirido una política sectorial para un Estado.

Por tanto a los anteriores indicadores, habría que añadir los medios humanos y materiales así como la duración del organismo en el tiempo, para que de forma conjunta nos permitan obtener información de la capacidad de respuesta y el volumen de clientela al que podría hacer frente. El factor humano es el conjunto de características de las personas integrantes de la organización que condicionan su interacción y en consecuencia su funcionamiento interno. Los medios humanos, hacen referencia a los componentes ideológicos y de

identidad partidista que forman la identidad política de las personas involucradas en la creación del organismo de creación de competencias. También a las habilidades sociales que puedan desplegar, tales como la capacidad de diálogo, de empatía o el carisma o también a los currículos formativos y profesionales. Dentro de los medios humanos, hay indicadores como la estructura salarial, la mayor o menor profesionalización el tipo de personal funcionario o laboral, que nos aportarán mayor información sobre como el gobierno entabla relaciones con esa Agencia. En este sentido podemos preguntarnos qué nos hace pensar que los empleados de organismos como la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) perciban mayor salario que otros que realizan similares tareas en organismos como la Dirección General de Tráfico (DGT). Por lo que se refiere a la creación de la Entidad Pública del Transporte de Murcia³⁹, la partida destinada a gastos de personal durante los años posteriores a su creación disminuyó en un contexto de austeridad derivado de la crisis económica. En cuanto a la composición del personal de la EPT se optó por personal laboral contratado, si bien en el momento de su creación, en sede parlamentaria otros grupos políticos⁴⁰ propusieron fórmulas mixtas o conforme a convocatoria pública.

La duración del tiempo de una agencia destinada a resolver la cuestión problemática, nos habla de cómo fue evolucionando esa política sectorial, de qué manera y con qué ímpetu el Estado ha planteado la necesidad de resolver la referida cuestión⁴¹.

En consecuencia, tener en cuenta las variables, económica, medios humanos, medios materiales y temporal, nos permite hacer comparaciones de cuales son los problemas fundamentales que el Estado trata de resolver en un momento dado, por medio de la estrategia sincrónica, que permite comparar casos entre sí, con dos objetivos fundamentales: a) Indagar el conjunto de políticas sectoriales y su jerarquización dentro de la agenda como un todo. Examinar todas las políticas y ver qué número de problemas se intenta resolver y qué cuestiones se priorizan para comparar y clasificar los estados en función con las dimensiones neoliberales, neopopulistas, redistribucionistas, desarrollistas, o socialistas (Pasquino, 2004) y b) en lugar de comparar sistemas políticos como un todo,

³⁹ *En adelante EPT*

⁴⁰ *Enmiendas de modificación de 3 de Abril de 2006. Entrada: 12191 y de modificación de 3 de Abril de 2006. Entrada: 12222*

⁴¹ *Aunque diseñada en años anteriores, realmente la EPT no se puso en marcha hasta 2010, produciéndose su desaparición en 2012.*

compararemos políticas públicas como unidad de análisis, bien de manera sincrónica, que supondrá comparar un núcleo de variables de manera mucho más exhaustiva, bien de forma diacrónica, que consistirá en captar los sistemas políticos en el curso del cambio. No una foto fija, sino una película, una comparación diacrónica temporal, ya sea de un conjunto de políticas o de una política correspondiente a una unidad política mediante el seguimiento de su evolución.

En España y respecto al estudio de las RIG, se ha destacado el hecho de que se ha evolucionado desde una ausencia en la regulación constitucional, con la consiguiente confusión en la regulación legal de las relaciones interadministrativas⁴² hasta una paulatina institucionalización de los principios, órganos e instrumentos verticales de las RIG, que ha resultado más patente si cabe con los procesos de reforma estatutaria acaecidos a partir de 2004⁴³. Sin embargo, y sin perjuicio de que para tratar materias específicas o más coyunturales los mecanismos de cooperación bilaterales revistan suma importancia, la formalización de bilateralidad que conlleva este proceso de reforma estatutaria, con ser importante, se considera insuficiente para hacer efectivo el principio general de cooperación, tan importante cuando se analiza la política de transporte de viajeros y su distribución competencial. A la vista de la organización territorial de nuestro país, y refiriéndonos a la política de transporte, parece que la bilateralidad es más adecuada a otros niveles de cooperación.

Pero si no existe apenas regulación legal respecto de los mecanismos verticales, todavía se ha hecho más patente la desconfianza con la que se ha parecido afrontar por la Constitución la regulación de los mecanismos de cooperación horizontal, así como la necesidad de mejorarla. En este sentido el camino emprendido con las reformas de los Estatutos de Autonomía pretenden ir más allá de la estricta definición del sistema territorial español para

⁴² Así puede comprobarse a la vista del escueto papel que le otorga la Ley 30/92 26 de Noviembre al dedicar el título I arts. 4 al 10 a las Administraciones Públicas y sus relaciones.

⁴³ Algunas Comunidades Autónomas han puesto en marcha, a partir de 2004, procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía, de acuerdo con las competencias que tienen asignadas para ello. Las propuestas de reforma aprobadas por los Parlamentos autonómicos deben ser presentadas ante las Cortes Generales, que los aprueban definitivamente, con modificaciones si lo consideran necesario, mediante Ley Orgánica. En algunas Comunidades Autónomas es necesaria, además, la ratificación por los ciudadanos mediante referéndum, como en Cataluña y Andalucía. Fuente: [Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.](#)

pasar a la vertebración de todo el conjunto⁴⁴ que supere la idea según la cual y precisamente atendiendo a los orígenes del Estado Autonómico, se entendía el gobierno compartido mediante instrumentos cooperativos, como un riesgo potencial para la autonomía⁴⁵.

Por todo ello, en un contexto como el actual en el que bajo criterios de gobernanza, el Estado es necesario pero no suficiente, las Administraciones Públicas tienen el reto de responder a los principios constitucionales de los que se deriva el derecho a la movilidad en las aglomeraciones urbanas, en cuanto que servicio esencial a la ciudadanía, desde un prisma en el que se fomente la participación de todos los actores en el proceso de decisión pública, en el que se propicie la interacción de los ciudadanos-usuarios del sistema, las organizaciones empresariales, y los foros técnico-académicos.

En este contexto, parece relevante continuar con la búsqueda de fórmulas que optimicen el servicio de transporte público, como la creación de sistemas de transporte metropolitano en los que prestando servicios de carácter urbano e interurbano, las administraciones actúen de forma mancomunada o coordinada y se integren bajo una autoridad administrativa única, trasladándose al terreno legal lo que es una realidad de facto constituida por una misma red de servicios de transporte público colectivo.

La Ley 16/1987 de Ordenación del Transporte Terrestre, en adelante LOTT, no supuso un cambio significativo en lo que a creación de un sistema integrado y coordinado de transporte se refiere, careciendo de la necesaria visión global y multimodal del transporte, a lo que sin duda contribuyó un complicado sistema de organización territorial con una distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que aún hoy plantea numerosos problemas y alguna dispersión como indica Martín (Madrid, 2000, p. 121).

En consecuencia, la referida LOTT trató de que el sistema normativo general y la dirección global del sector fuese común en todo el Estado, intentando que las normas propias de las

⁴⁴ (Ruiz, 2012, p. 322)

⁴⁵ En este sentido el surgimiento de instrumentos recientes como la Conferencia de gobiernos de las Comunidades Autónomas, como resultado de la voluntad de cooperación entre las mismas, y su progresión normativa que se ha visto incrementada progresivamente con un gran número de convenios y protocolos, ayudan a avanzar en la implantación de la cultura de cooperación.

Comunidades Autónomas dictadas en materia de transportes fuesen compatibles con el sistema general, sin perjuicio de lo cual, es posible advertir que el sistema no se encuentra perfilado, sobre todo teniendo en cuenta el impacto que en el sistema de distribución competencial supuso la STC 118/1996 de 27 de Junio, que más allá de la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal, ha puesto de manifiesto la debilidad del Estado para fijar un marco común y uniforme de referencia.

A pesar de ello, en los diferentes instrumentos de implementación de la política de transporte de viajeros, no faltan referencias a la importancia de contar con órganos de cooperación multinivel⁴⁶.

En este sentido y sin perjuicio de las diferentes iniciativas legislativas realizadas principalmente por la Unión Europea o por la Administración Central, y teniendo en cuenta que la Región de Murcia ejerce competencias de transporte por delegación, no podemos obviar que la implementación de la política de transportes, tiene lugar en el seno de un complejo entramado de relaciones de interdependencia entre las diferentes administraciones, lo que junto con el cambio de rol de una administración con mayores cuotas de autonomía funcional frente a la clase política y distante de la mecánica burocracia propia del modelo weberiano, hacen que la implementación no consista en una mera puesta en marcha previa definición de unos objetivos establecidos (modelo top down), sino que en este nuevo marco institucional de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la administración, aun teniendo la consideración de una organización dependiente del poder político, debe generar foros de cooperación que sirvan para resolver los potenciales conflictos en situaciones de concurrencia competencial.

A nivel nacional podemos afirmar que en todas las experiencias destaca un denominador

⁴⁶ Así, en la *Estrategia de Movilidad Sostenible*, concretamente en el ámbito del territorio, planificación del transporte e infraestructuras, que pretende es mejorar la integración de la planificación territorial y urbanística con la de transporte, desarrollando mecanismos de coordinación y cooperación administrativa, especialmente en los ámbitos urbanos, y vincular la planificación urbanística con la oferta de transporte público fomentando el transporte no motorizado como alternativa. También la Ley 2/2011 de 4 de Marzo de Economía Sostenible, aborda medidas relativas a la planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y servicios del transporte, incorporando como objetivos la promoción de la competitividad y la cohesión territorial, para lo que prevé la elaboración de los Planes de Movilidad Sostenible, o el Plan PITVI del Ministerio de Fomento, donde se potencia la participación del Ministerio en los consorcios de transporte, como órganos de participación y colaboración creados entre administraciones territoriales (estatal, autonómicas y locales) y otras entidades públicas o privadas.

común: la creación de un organismo o autoridad pública de coordinación en sus diferentes modalidades⁴⁷. Estas experiencias han tenido en algunos casos un resultado inesperado como la Autoridad Metropolitana de Barcelona con sus problemas de coordinación entre las élites políticas al frente de las administraciones a coordinar⁴⁸. En otros casos, la experiencia ha sido un éxito, como en el caso de la Consorcio Regional de Transportes de Madrid⁴⁹, donde aunque no puede decirse que el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid coincida con el del área metropolitana funcional, su creación en 1983 se ha revelado como un ejemplo a seguir⁵⁰ fruto de una decisión acertada que ha conferido a Madrid un gobierno regional poderoso y dinámico, dotado de las mismas competencias que cualquier otra CCAA, muchas de las cuales (como la de los transportes) resultan decisivas desde una perspectiva metropolitana.

Igualmente, la influencia de las RIG en modelos de organización del transporte público ha tenido mucho que ver en el éxito de otras prácticas internacionales⁵¹. En este sentido podemos destacar experiencias como la de Curitiba⁵², Gran Copenhague⁵³ o la región de Aachen⁵⁴.

Y es que no solo el marco formal y legal-constitucional de las normas y objetivos, así como los principios que rigen la cooperación entre los órganos verticales y horizontales en los que se ponen en práctica las RIG son determinantes en la implementación de la política de

⁴⁷ Velasco, J (1993) pp. 117-127, Vallejo, E (1993) pp 90-103, Durban, M, Gutiérrez, A, y Sánchez, R (1993) pp 104-116, o López, A (1993) pp 79-89.

⁴⁸ Vid. Ventura, F X (1993) pp 61-78

⁴⁹ Vid. Iturbe J.I (1993) pp 42-60

⁵⁰ Rodríguez, (2010), p. 83

⁵¹ Lecler, S (1993) pp 12-26

⁵² *En esta ciudad el Plan Director de Desarrollo Urbano se basa en un modelo lineal de expansión urbana utilizándose la integración del transporte público, el uso del suelo, y el sistema vial, como instrumentos para alcanzar sus objetivos. Su desarrollo se ha basado en el principio de reservar espacios donde se da prioridad al transporte colectivo sobre el individual. Miralles-Guasch, Carme y Cebollada, Àngel (2003).*

⁵³ *Éste pretende una coordinación entre el desarrollo urbano y el sistema de transporte público de tal forma que se reduzcan los desplazamientos en automóvil. Miralles-Guasch, Carme y Cebollada, Àngel (2003).*

⁵⁴ *Esta ciudad, comenzó un estratégico y ambicioso proceso conducente a la implementación del denominado Plan Urbano de Movilidad Sostenible, que incluye a diez municipios. Con el apoyo del proyecto europeo CIVITAS, la idea fue implementar este Plan con el apoyo y consenso de las comunidades urbanas regionales, ciudadanos, representantes políticos, asociaciones de transporte y otros actores relevantes. Tras algunos impedimentos iniciales, el proceso se ha puesto en marcha y evoluciona favorablemente. Este proyecto es una buena experiencia que puede servir de ejemplo a otras ciudades y demuestra cómo afrontar los desafíos potenciales que pueden surgir en procesos de integración regional similares.*

http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm

transportes, sino también factores como los recursos, las condiciones económicas, sociales y políticas, o las características de las instancias responsables de la implementación, no solo la estructura burocrática de la organización sino también los vínculos de esta con otros participantes en la puesta en práctica. En este sentido cobra importancia, el papel de los partidos políticos y sus organizaciones internas descentralizadas en las RIG. El papel de las oligarquías y poliarquías en la organización de los partidos y su traslación al implementar las políticas de transportes por los gobiernos.

También la actitud de los encargados de la implementación de la política, o la comunicación entre organizaciones es otro elemento a tener en cuenta pues permitirá a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y objetivos de la política.

Aunque con existencia más breve de lo deseable, la creación de la EPT en la Región de Murcia⁵⁵, es la experiencia que será objeto de estudio en este trabajo, como hemos destacado. En consonancia con la nueva forma de gobernar que implica el concepto de gobernanza, puede ser valorada como ejemplo para la consecución del objetivo de cooperación interadministrativa, sin embargo como veremos, son diversas las opiniones en cuanto a si el diseño del ámbito territorial de acción ha sido el más adecuado y si la servucción⁵⁶ ha sido correcta, para mediante la consecución del objetivo inmediato de la coordinación interadministrativa, dirigir las actuaciones hacia el fin mediato de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un alto grado de sostenibilidad y calidad.

Como indican Lowi (1964) y Froman (1968)⁵⁷ a diferentes tipos de decisión corresponden determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública. Es posible sin embargo clasificar las políticas en función de

⁵⁵ Aunque creada mediante Ley 3/2006 de 8 de Mayo de creación de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia, su efectiva puesta en marcha tuvo lugar mediante sendas órdenes de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 18 de Marzo por la que se hace efectiva la asunción por la entidad pública del transporte de las funciones y competencias en materia de servicios regulares de viajeros y de 1 de Diciembre de 2010 por la que se procede al traspaso efectivo de competencias y funciones de la Consejería a la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia en materia de servicios regulares de viajeros.

⁵⁶ (Sancho Royo: 1999, op. cit.)

⁵⁷ Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), "El proceso de implementación de las políticas". en Luis Aguilar, La Implementación de las Políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

dos características relacionadas con las metas y objetivos y que están presentes en la mayoría de ellas: En primer lugar, la magnitud del cambio requerido. Los grandes cambios tienen menos posibilidades de producir respuestas positivas que los cambios graduales acumulativos. En este sentido algunos autores como Kaufman (1971)⁵⁸, destacan que la implementación será efectiva cuando no se exija a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. En segundo lugar, el grado de conflicto o consenso en torno a la consecución de metas y objetivos, identificando Gross y asociados (1971)⁵⁹ la participación como uno de los factores que condiciona el consenso en torno a las metas, afectando en consecuencia a la participación.

En función de estas dos características, es posible hablar por un lado de políticas con grandes cambios y consenso bajo y por otra parte de políticas con cambios menores y consenso alto. En estas últimas la implementación tiene mayores probabilidades de éxito⁶⁰. Cabe preguntarse si la influencia de las RIG en la ejecución de la política de transportes responde a esta disyuntiva. El análisis del objeto de estudio, con un caso como el de la creación y desaparición de la EPT, nos permitirá contrastar empíricamente la naturaleza de este cambio y el grado de consenso.

2.9 CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN

La existencia de redes de actores tanto públicos como privados, pueden tener una influencia decisiva en los resultados, pero sobre todo la existencia de varios niveles de gobierno y la participación de los actores públicos en esos niveles, ha otorgado un papel fundamental a las RIG, dada la ausencia de jerarquía entre sistemas que requieren la utilización de mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional.

Asumida la relevancia de la red de actores, a fin de conocer la influencia de las RIG en la política de transporte de viajeros y en concreto en el funcionamiento de la EPT, resulta

⁵⁸ Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), *op. cit.*

⁵⁹ Van Meter, D. S. y Van Horn, C.E. (1993), *op. cit.*

⁶⁰ Incluso Van Meter y Van Horn, destacan que el consenso ejerce mayor influencia en la implementación que el cambio, por lo que dentro de la afirmación anterior, es preferible una política con grandes cambios y gran consenso, que una política con cambios graduales y escaso consenso.

conveniente identificar las características de los actores implicados. Y así, en un estado multinivel con competencias concurrentes en materia de transportes, las relaciones jerárquicas no siempre sirven para explicar la implementación de la estrategia de creación de la EPT, por mucho que haya sido consensuada, de manera que junto a los entes gubernamentales de carácter central, aparecen el resto de autoridades subcentrales que sin estar sujetas a relación de supremacía, y con autonomía y funcionamiento independiente, interaccionan con el fin de prestar un servicio de transporte eficaz. La intervención de las RIG, evitan la coordinación jerárquica simplista y permiten hacer énfasis por el contrario en las relaciones colaterales e informales concediendo importancia a la diversidad, y a las relaciones de apoyo mutuo.

Pero hay que tener en cuenta la diversidad de actores para la implementación. La variedad de actores en la implementación y la posición que representan puede conllevar que existan varias perspectivas al afrontar el problema de coordinación entre entes con competencias de transporte. Los intervinientes tienen preferencia por otros programas, no ven bien la cesión de competencias a instancias superiores, o consideran que los fines de la EPT son incompatibles con otros compromisos.

La existencia de varios Ayuntamientos sin gran demanda de transporte pero con participación igual a los que integran las áreas metropolitanas, propiciaba diferencias de opinión sobre las funciones de la EPT, y podría provocar una cierta subordinación de unas entidades a otras que no ven la urgencia en contar por ejemplo con la integración tarifaria. Así pues la diversidad de actores provoca también una variedad de decisiones que disminuye las opciones de éxito en la política, resultando necesaria la adecuada coordinación entre los actores intervinientes en la gestión del servicio público.

Las políticas públicas en ocasiones no tienen los efectos deseados cuando las instituciones no facilitan la interacción de los actores y privilegian las actuaciones con rentabilidad político cortoplacista en lugar de acciones con resultados a largo plazo. Con la creación de la EPT, se facilita la interacción de los actores político institucionales, y en aplicación de la necesaria coordinación intergubernamental, los gobiernos buscan una mejora en el nivel de servicio ofrecido al usuario del transporte y en su bienestar común, optimizando los recursos

existentes. En las entrevistas realizadas a esos actores político institucionales, las RIG aparecen como la causa de la creación de la EPT y también se aprecia una coincidencia al afirmar que los problemas que se originan cuando las RIG en la red de actores se tornan problemáticas, están entre las principales causas de su desaparición.

En el ciclo de la política de transporte y de creación de la EPT, los entes gubernamentales implementan la política aludiendo tanto a la perspectiva dinámica o en movimiento, como a la dimensión estática o institucional. En el caso de la EPT los actores entrevistados han sido seleccionados en atención a su participación en el proceso de implementación pero también en conexión con otras fases del ciclo de políticas públicas como el diseño y formulación, entendiendo que en la consecución de sus objetivos fundamentales de coordinación de los entes locales y mejora de la eficacia del transporte de viajeros, ambos momentos son coincidentes pero no excluyentes.

Sin embargo, en ocasiones la aplicación de la política de transportes conlleva por ejemplo la concesión de subvenciones a la empresa operadora en lugar de al viajero, invirtiendo la lógica del funcionamiento de las empresas y alterando el equilibrio de la concesión, o prorrogan esta como incentivo a cambio de un compromiso de modernización asumido por el operador, como veremos sucedió en el caso de la EPT, con lo que en la fase de implementación, la red de actores se amplía al resto de vértices del *“triángulo de base”*⁶¹ incluyendo a actores privados, y en nuestro estudio de caso, concretamente a las empresas operadoras o concesionarias de transporte. Al margen de los contratos programas que la EPT suscribió con cada una de las treinta y cinco concesionarias de transporte interurbano en la Región, la empresa LATBUS tiene una relevancia especial en la red de actores.

Sobre el papel, la unidad de acción en el problema del transporte parecía garantizada dentro de los actores político institucionales, al menos respecto al planteamiento inicial de la estrategia de acción de la EPT focalizado en Murcia, y atendiendo al contexto político en el que empieza a funcionar, existiendo una hegemonía en el poder, tanto en la Asamblea Regional como en la mayoría de los Ayuntamientos de la Región. En consecuencia las

⁶¹ *Expresión de Subirats, 2008, p.65*

diferencias en caso de surgir, vendrían de la mano de la disfunción territorial del transporte, con distintos entes que ejercen sus funciones en líneas urbanas y de carácter interurbano e intramunicipal. Pero tampoco, pues como hemos indicado, existió durante muchos años una homogeneización en el sistema de transportes derivado de la coincidencia en una misma empresa (LATBUS) de esos servicios urbanos, que corresponde gestionar al Ayuntamiento, e interurbanos, que tanto cuanto son intermunicipales, como intramunicipales, corresponde gestionar a la CARM.

Desde esta perspectiva, la existencia de una autoridad que coordinase las competencias era innecesaria, pero al mismo tiempo se tenía asumido que su creación podía beneficiar al transporte público⁶². Sin embargo, como veremos en el análisis diacrónico de la EPT, y posiblemente con el proyecto municipal del tranvía en curso, también surgieron diferencias entre LATBUS y los actores político institucionales, tanto de nivel regional como local. Diferencias que complicaron el adecuado funcionamiento de las RIG y que situaron al operador LATBUS en el triángulo de actores resultante en los años de existencia de la EPT.

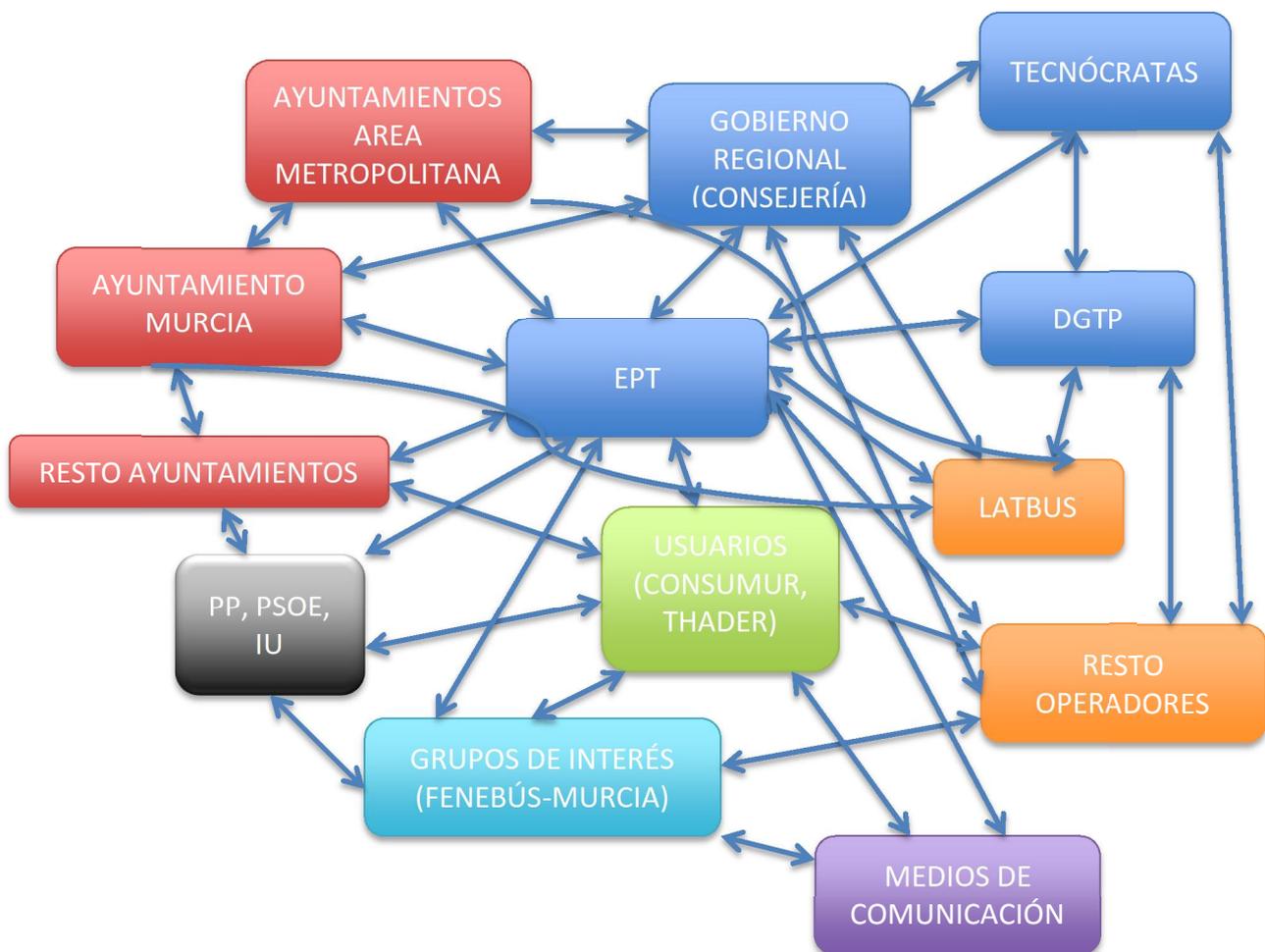
Por otra parte, si en la fase de formulación y decisión el papel protagonista es para los técnicos y asesores que se relacionan con políticos que adoptan la decisión, en la implementación el protagonismo es para los funcionarios, para la “caja negra” para el aparato burocrático que se encarga de la gestión del proyecto. En la implementación conviene tener en cuenta diferentes variables que pueden condicionar un buen resultado, como las reglas, órdenes, jerarquía, estructuras de incentivos y oportunidad, y la disposición de los encargados de implementar la decisión, las actitudes de los medios humanos. Conviene valorar por tanto, las actitudes y percepciones del personal responsable de la Implementación, que deben partir del resultado de la aprobación de la Ley de creación de la EPT para asumir la obediencia a esa Ley tal y como se ha diseñado, como uno de los imperativos formales que tienen como funcionarios públicos. Este imperativo legal va unido al imperativo burocrático conforme al cual, los “street level bureaucrats” entienden que la política es viable, y coherente con los principios que rigen su actividad. También existe un

⁶² en este sentido conviene valorar las opiniones aportadas en la fase de evaluación por el Director Gerente de LATBUS, José Luis Sánchez que, en su condición de Presidente de FENEBUS lo califica como un proyecto “largamente deseado” por el sector.

imperativo de aquiescencia derivado de la necesaria cooperación entre los actores que intervienen.

La relación de actores en la red se completaría teniendo en cuenta que como en cualquier política pública, las decisiones que se toman afectan a los ciudadanos cuando se llevan a la práctica, y más en una política de cercanía y proximidad como la de transportes. En consecuencia, resulta necesaria la inclusión de los usuarios del transporte, que bien individualmente o a través de las asociaciones en las que se integran, participan también en la implementación de la política.

Gráfico 3. Mapa de Actores



Fuente: Elaboración Propia

3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

3.1 OBJETIVOS

El Estado, entendido como entramado institucional que hace posible la ejecución de las políticas públicas a través de sus responsables políticos, continúa siendo el actor central en el proceso de elaboración de una política pública. En la actualidad la división entre lo público y lo privado es bastante difusa, ya que cada vez se hace más necesario otro tipo de gobierno, en el que predomina el pluralismo con la participación de una diversidad de actores. La implementación de las políticas públicas implican una metamorfosis en la estructura institucional, provocando una burocratización de la política, como la que tiene lugar transportes mediante la creación de autoridades comunes de coordinación. Por ello, **dentro de la política de transporte público de viajeros de la Región de Murcia, resulta necesario analizar las causas que influyeron en la creación de la Entidad Pública del Transporte y evaluar su funcionamiento para conocer las razones que expliquen su desaparición. Este será el objetivo central de nuestra investigación.**

Por otra parte, al analizar las razones para la creación de la EPT y las causas determinantes de su desaparición, se pretende investigar hasta qué punto factores como el grado de mayor o menor institucionalización de los mecanismos de cooperación, y la mayor o menor permeabilidad a la sintonía de las personas que ostenten la representación de los mismos, o el grado de politización y conflictividad en un Estado como el Español, con la presencia de gobiernos subcentrales, con sistemas asimétricos de distribución de poder, y sistemas de partidos incongruentes, pueden influir en la gestión y organización del sistema de transporte público de viajeros. Por todo ello, y sobre todo atendiendo a las características de la política de transporte como política en cuya implementación intervienen diversos niveles de gobierno, se intentará verificar la hipótesis según la cual las RIG están entre las variables que pudieron influir en la decisión de crear la EPT, y probablemente las dificultades de coordinación en esas RIG pudieron también estar entre las causas de su desaparición. Para estudiar la influencia de las RIG como variable independiente, y dado que son varios los factores que influyen en el diseño e implementación de una política pública, se procederá al estudio de las mismas junto al análisis de otras variables vinculadas a los actores que

participan. Se tratará de analizar aspectos como el grado de compatibilidad que tienen estos mecanismos de cooperación con la democracia y la transparencia, o su reformabilidad o hasta qué punto responden a pautas internalizadas históricamente o dejan un margen para el rediseño institucional.

Así pues, los **objetivos específicos** de nuestra investigación serán:

- Analizar la creación, funcionamiento y desaparición de la EPT como estrategia troncal de la Política de Transporte Público de Viajeros de la Región de Murcia en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas.
- Identificar las variables que influyeron en la EPT para generar hipótesis sobre su existencia y desaparición.
- Conocer la influencia de las RIG en la Política de Transporte Público de Viajeros de la Región de Murcia, y en concreto en la EPT.
- Evaluar los resultados obtenidos por la EPT atendiendo a los objetivos para los que se creó, bajo parámetros del CMI⁶³.
- Valorar las razones de su desaparición y proponer soluciones para resolver los problemas derivados de la ausencia de un organismo de concentración de competencias.

3.2 METODOLOGÍA.

3.2.1 ESTUDIO DEL CASO: CONCEPTO Y FINALIDAD.

Como estrategia de investigación para el estudio de la cuestión problematizada, se utilizará el estudio del caso. Los estudios de caso constituyen una estrategia de frecuente utilización en la Ciencia Política (Anduiza, 2009, p. 69) y se caracterizan por investigar una única unidad de análisis, de la que analizan muchas propiedades en un único momento en el tiempo, por lo que la mayoría son estudios diacrónicos, un solo caso, con evolución en el tiempo, analizando la “foto fija” del momento, y teniendo escaso valor las terceras variables. Se trata de estudios basados en una única observación para cada variable relativa a la unidad de

⁶³ *Cuadro de Mando Integral*

análisis⁶⁴ sin considerar variables temporales ni espaciales. En nuestra investigación el estudio de caso consistirá en el estudio de una unidad de análisis desde la perspectiva diacrónica, pero se tendrá en cuenta la evolución temporal de la unidad de análisis.

En el estudio de caso, la unidad objeto de análisis es intensiva y basta con elegir los conceptos, variables y teorías que mejor se adapten al estudio, por lo que sus conclusiones no se podrán inferir y no dará lugar a conclusiones generalizables como en otras estrategias de investigación, sin embargo sus resultados gozarán de una detallada profundidad que servirá a modo de guía para la explicación de procesos complejos, cuya conclusión podrá usarse como punto de partida en la explicación de ulteriores procesos en los que se utilice una muestra más amplia.

Es clásica la tipología de estudios de caso de Lijphart (1971) en función de las características y objetivos que persiguen, como puede observarse en Tabla III. Aún no pretendiendo obtener conclusiones generalizables, sí se pretende con el análisis de la EPT verificar la hipótesis según la cual las RIG pudieron tener influencia en su funcionamiento como órgano de concentración de competencias. Por ello, el estudio de caso objeto de investigación responde en este sentido al modelo generador de hipótesis. Se pretende identificar las variables que influyeron en la EPT, para poner a prueba la teoría según la cual, en la política de transportes regional, y en concreto en la decisión de creación de la EPT y en su posterior desaparición, de entre las distintas variables, las RIG influyen como variable independiente, para a continuación validarla o refutarla y ponerla en cuestión. Cuando se utiliza la estrategia de estudio de caso, para generar hipótesis o con la finalidad de verificar teorías ya establecidas, el estudio de caso sirve para complementar una investigación comparada, proporcionando ideas y desarrollando hipótesis.

Por otra parte, debemos preguntarnos por cómo seleccionar los casos en los estudios de carácter cualitativo como el que nos ocupa, en el que por sus propias características, el estudio se referirá como decimos a un solo caso, aunque con gran profundidad y nivel de detalle. La selección revestirá gran importancia en este supuesto ya que de ella dependerá

⁶⁴ *Las unidades de análisis de una investigación son los objetos cuyas propiedades interesa estudiar con el fin de establecer conclusiones generales (Anduiza, 2009, p. 53)*

que se pueda estar razonablemente seguro de que los resultados obtenidos no sean un artificio provocado por una selección sesgada de los casos analizados (Santana, 2013, p. 136).

La creación de la EPT como órgano de concentración de competencias y aspecto troncal de la política de transporte de viajeros en Murcia, es además, un caso de gran relevancia y repercusión social y así se destacó en la Asamblea Regional cuando en el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno en Junio de 2005, el presidente del gobierno regional hizo especial énfasis en la creación de la EPT.

TABLA III Tipos de Estudios de Caso

Tipos de estudio de caso	Descripción
Ateórico	Es previo a la existencia de teoría. Es la manera más común de estudio de caso. Es íntegramente descriptivo y no hay un interés de realizar generalizaciones ni formular hipótesis a posteriori. Este tipo de estudio de casos tiene un valor teórico sólo si se aplica un análisis secundario a la información recolectada.
Interpretativo	Se asemejan al estudio de casos ateórico, en el punto en que no existe un interés posterior de formular teoría. Difiere del ateórico en que hace uso explícitamente de categorías teóricas. Se trata de un tipo de estudio de ciencia aplicada. El objetivo es entender el caso, no mejorar la teoría en ese caso concreto.
Generador de hipótesis	Este tipo de estudio comienza con una noción menos vaga o posible hipótesis e intenta formular algunas hipótesis que podrán ser testeadas a lo largo de un número más amplio de casos. Posee un gran valor teórico ya que se propone desarrollar generalizaciones teóricas en áreas donde todavía no existe teoría.
Crucial	Consiste en el análisis de caso como puesta a prueba de una determinada proposición. Su valor teórico se incrementa si se trata de casos en los que ciertas variables se presentan de una manera especial.
Estudio de casos desviantes	Estudia casos que se desvían de las generalizaciones y son seleccionados por este motivo. Posee gran valor teórico. Se acerca implícitamente a los estudios comparados.

Fte: Elaboración propia a partir de LIJPHART (1971)

Es frecuente como estrategia, la selección de un caso típico, como el que aquí se investiga, a fin de que una vez analizado con el detalle necesario, sus resultados sean aplicables por extensión a un gran abanico de casos. Los estudios comparados no serán objeto de investigación en este estudio, no obstante lo cual, al estudiar el caso de Murcia, se harán referencias a otros modelos de forma complementaria. En ellos, unas veces se seleccionan casos tan diferentes como sea posible, excepto en una variable que el investigador considera clave y en la variable dependiente. Por ejemplo, ante dos políticas de transporte exitosas en sus resultados pero dependientes de variables distintas en uno y otro caso, como el tamaño del área metropolitana, la coexistencia de medios de transporte multimodales, o la disparidad de medios económicos y humanos dedicados, y tratándose por tanto de casos distintos, en los que se obtienen los mismos resultados, sirve para justificar la importancia de la variable independiente de las RIG, en la creación en ambos casos de un organismo de concentración de competencias. Otras veces las estrategias parten de la selección de dos casos similares entre sí excepto en la variable que el investigador considera clave y en la variable dependiente, de forma que si el resultado difiere, el resultado es adjudicable a la variable independiente.

En este sentido, es importante en usar las estrategias de investigación del modo más racional y productivo posible. Dentro de la Ciencia Política, la mención a otros casos de investigación aplicada y su estudio resulta prometedor pues permite aumentar el grado de validez de los conocimientos, proporciona nuevas hipótesis, y estimula la capacidad de aprender de los demás. Numerosos casos puestos en marcha en otros países con éxito son aplicados miméticamente por otros Estados a veces con diferentes sistemas de organización territorial, y de características culturales parecidas, resultando igualmente exitosas, como sucedió en España con la introducción por la Dirección General de Tráfico del permiso de conducir por puntos en el año 2006, copiado del modelo Francés, basado en un sistema de distribución de competencias en un Estado unitario, y que sin embargo dió resultado en nuestro sistema de organización competencial descentralizado⁶⁵.

⁶⁵ Si bien también habría que tener en cuenta que las competencias del Estado en materia de tráfico tienen carácter exclusivo, por lo que más que descentralización, lo que se produjo fue una desconcentración, que pudo influir en que órganos como el Centro de Denuncias Automatizadas, con competencias y carácter nacional tanto en Francia como en España, fuese implantado con éxito a pesar de la distinta configuración de las RIG de ambos países.

Pero además resulta importante delimitar el objeto de estudio mediante un proceso de construcción de la situación problematizada que nos lleve hasta el planteamiento de la pregunta de investigación. En el presente trabajo, la situación problemática sería la desaparición de la Entidad Pública del Transporte en el año 2012 y la incómoda diversificación de servicios de transporte que se genera para el ciudadano fruto de la consiguiente disfunción competencial. La situación problemática que motiva el estudio de investigación, es una situación no deseada por el investigador desde sus concepciones normativas y axiológicas y por ello es objeto de estudio e indagación, teniendo que seleccionar en función de ciertas perspectivas teóricas, supuestos y elementos, y desechando otros. La pregunta de investigación está relacionada pues con el “qué” de la investigación, y puede agruparse en torno a tres orientaciones:

- La primera es la que se refiere a como se originan las Políticas Públicas y cómo se transforman.
- La segunda se refiere a la burocracia y a la administración pública, intentando ver cómo funciona la “caja negra” de la Política Pública. Se trata de ver cómo se posicionan los actores administrativos implicados en la formulación de la política, cómo funciona el aparato estatal en sí, hacia el interior. Es lo que se busca con estudios relacionados con la teoría de la burocracia, sociología de las organizaciones o el derecho administrativo. Se analiza la burocracia, con especial énfasis en la eficiencia, democracia, política, acción de los dirigentes, y la acción de los burócratas.
- Finalmente la tercera orientación se refiere a una implementación ad extra y tiene que ver con los impactos de las políticas públicas en la Sociedad, en qué medida la implementación ha modificado el tejido social que buscaba afectar. Esta orientación ha estado relacionada con los estudios de economía y trabajo social, en cuanto que incluyen herramientas metodológicas más sólidas que permiten sistematizar los impactos de una intervención estatal en una determinada población, pero en este estudio para su respuesta se emplearán técnicas estadísticas que, a través de tablas

de contingencia, permitan comparar con datos de encuestas del CIS, la valoración del transporte público de la Región de Murcia.

Por otra parte, hay dos dimensiones para comparar los impactos de los procesos de implementación: La primera nos remite a analizar qué actores se movilizan en torno a los efectos que produce una política pública, lo que nos conecta con el ciclo de políticas públicas y en especial con su formulación, donde se estudia cuáles fueron las movilizaciones o las tomas de posición de los actores involucrados.

La segunda trata de ver si la implementación de la política pública resolvió la cuestión para la que fue formulada. La evaluación de una política pública y los impactos que produce en la sociedad, pueden verse a través de los factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión. Se utilizan los métodos de investigación de las Ciencias Sociales y los de las auditorías gubernamentales para evaluar y verificar los resultados y costos de la política pública y se usan como recursos la medición de resultados en función de los objetivos de la política pública y los medios para su implementación así como el análisis de los procesos operacionales para ver si se están funcionando los programas públicos. Su metodología consiste en contrastar los indicadores de gestión de una organización en diferentes organismos (sincrónica), o del mismo organismo en diferentes momentos (diacrónica).

La auditoría de desempeño es una evaluación en base a varios parámetros de frecuente utilización como las basadas en el Cuadro de Mando Integral, que se ha definido como “un sistema de gestión estratégica materializado en un conjunto multidimensional de indicadores financieros y no financieros de evaluación del desempeño, estructurado en una jerarquía de perspectivas y desarrollados a través de la visualización de los principales temas o ejes estratégicos de la organización, e implica, por tanto, definición de objetivos, elección de indicadores para su cuantificación y concreción de metas específicas relativas a la propia consecución de tales objetivos y su comunicación a los miembros de la organización” (Sánchez, 2011). Es una evaluación en la que se tienen en cuenta parámetros de eficacia, midiendo la política pública por resultados con indicadores estratégicos y de impacto. De eficiencia, en base a indicadores de gestión y comparando los resultados con las mejores

prácticas gubernamentales. De economía, en la que se tiene en cuenta el costo de los resultados. De calidad, en los que se tiene en cuenta el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de la política pública y finalmente parámetros de comportamiento de los actores, en los que se evalúa a las instituciones y a los operadores encargados de la puesta en marcha de la política.

Pues bien, partiendo de esta distinción entre enfoques orientados a problemas o a resultados, el juego entre variables va a ser también diferente, pues mientras que las investigaciones sobre la génesis de las políticas públicas van a estar condicionados por el análisis de los problemas, las investigaciones sobre los impactos de las políticas públicas, van a tener en cuenta los resultados, que se van a analizar en base a los criterios de auditoría antedichos. En consecuencia en el caso del transporte, cuando el enfoque se centre en los problemas, veremos cual es el juego de variables como las RIG o la centralidad de la política con respecto a la periferia, y su relación con la variable dependiente, que será la creación de la EPT dentro de la política pública de transportes.

Aunque pudiera parecer que el estudio de la “caja negra” de las políticas públicas, esto es, el aparato burocrático de la administración, está vinculado a la dimensión orientada a los resultados, lo cierto es que puede influir en la implementación, a través de las agencias burocráticas y los efectos que produjo, como también en las tomas de posición de las políticas, modificando el diseño en el proceso político. En el caso objeto de estudio, veremos cual ha sido la participación del aparato burocrático en la creación de los organismos de concentración de competencias de transporte, a través del análisis documental de las normas y debates que sirvieron para la toma de posición respecto a su puesta en marcha, pero también habrá que delimitar cual ha sido el rol desplegado por esa burocracia, en la implementación de la política de transportes a través de los referidos órganos de concentración o agencias de especialización.

En un estudio como el que se pretende realizar, la pregunta de investigación y la correspondiente hipótesis, implicará examinar las propiedades del fenómeno indagado o unidad de análisis, que será un proceso de políticas públicas de tipo diacrónico, en el que se toma un único proceso mirando diferentes momentos históricos, resultando que se intenta

resolver la cuestión socialmente problematizada, la eficacia de la política pública del transporte de viajeros por ejemplo, en diferentes coyunturas históricas críticas que atravesó el problema.

Para ello, analizaremos en particular la EPT en Murcia como estudio del caso, indagando en la influencia que las RIG han tenido en su desaparición, cuando por el contrario en otras Comunidades autónomas uniprovinciales como Madrid o Navarra, que presentan características comunes y similares variables explicativas, aún con algunas discrepancias respecto a la dimensión político institucional o el sentimiento identitario de sus ciudadanos (Delgado, 2005, p.33), los organismos de concentración aparecen consolidados⁶⁶ tras el paso de los años.

3.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DEL CASO DE MURCIA.

El problema de investigación nace a partir de la observación del mundo que nos rodea, de una preocupación personal o de una circunstancia que obliga a estudiar algún aspecto de la ciencia política (Anduiza y otros, 2009, p.19). La creación de un organismo o autoridad de concentración de competencias para la aplicación de la política de transporte colectivo de viajeros, ha sido una preocupación constante en la planificación estratégica de transportes de la Región de Murcia. De las tres formas de burocratización a las que nos hemos referido anteriormente (Oszlak y O'donnell, 1982) en el caso de Murcia, como en otros similares (Madrid) veremos que se optó por la primera de las opciones de burocratización, y se creó un órgano de concentración de competencias mediante la fórmula jurídica de la entidad pública empresarial. En el caso de Madrid se optó por la fórmula del consorcio, pero en casos como el de Navarra, se partió de las entidades existentes (municipios de la mancomunidad de Pamplona) para promover su asociación. Todos los supuestos presentan como denominador común la huída del derecho, aunque en el caso de Madrid, se contó en parte con la organización de servicios públicos de la empresa de transporte municipal preexistente, mientras que en el caso de Murcia, la huída fue más intensa, no solo por la

⁶⁶ *El Consorcio Regional de Transportes en el caso de Madrid y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona en el caso de Navarra*

propia naturaleza de la fórmula escogida para la creación, sino también porque las empresas integrantes eran todas de carácter privado.

En el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno celebrado en Junio de 2005, el Presidente del Gobierno Regional destaca la importancia de la creación de un órgano de concentración de competencias para mejorar la coordinación de las competencias en materia de transporte, con el objetivo de prestar un servicio más ágil y eficaz al ciudadano.

En la creación de la EPT como objeto de estudio de la presente investigación, se ha tenido en cuenta la aplicación de la política de transportes por diferentes organismos públicos con competencias concurrentes y/o compartidas, en los que a pesar de las disfunciones territoriales derivadas de la distribución de funciones entre organismos, el ciudadano percibe a la administración como un único ente encargado de los servicios prestacionales que reclama. Tanto en la política de transportes, como en otras en las que se asigna a los diferentes niveles de gobierno un reparto competencial similar de características compartidas, la creación de un órgano de concentración de competencias va a estar condicionado en gran medida por las RIG, y también por otras variables, unas veces coyunturales como las perspectivas macroeconómicas, o estructurales como la existencia de medios humanos y materiales, y otras veces por variables como el color político, la centralidad del sistema político de decisiones, las oligarquías dentro de un mismo partido, o la sintonía personal y pautas de comportamiento de los "street level bureaucrats".

Dentro de las etapas del proceso de investigación la selección del problema central es el primer paso (Anduiza, 2009, p.13), para lo que resulta útil distinguir entre, el tema, el problema y el caso. En nuestro objeto de estudio, el tema, siempre de carácter abstracto y perteneciente al ámbito de la Ciencia Política, podrían ser la creación de organismos de concentración que a modo de autoridad común coordinen competencias concurrentes, mientras que el estudio del caso como hemos señalado, es la creación de la EPT. La cuestión problematizada como nexo de unión entre ambos y elemento que subyace a la investigación, será la mejora de la eficacia en la prestación del servicio de transporte, mediante la creación de órganos de concentración de competencias.

La repentina desaparición de la EPT transcurridos dos años desde su efectiva puesta en marcha en 2010, es un hecho que debe ser objeto de investigación, por cuanto hemos señalado sobre la creación de organismos de concentración como pieza clave en la implementación de políticas referidas a competencias compartidas entre varios gobiernos multinivel, y en el que las RIG van a jugar un destacado papel en el ciclo de la política pública de transportes, tanto en el momento de la toma de decisiones por la que se diseña la forma en que se articulará la política, como en el resultado final de esa implementación por las élites políticas y el aparato burocrático administrativo. El análisis de las interacciones entre los actores participantes en ambas fases de elaboración-decisión, e implementación, nos permitirá indagar desde una perspectiva empírico-descriptiva en las razones que motivaron su creación y las que posteriormente dificultaron su permanencia. Así mismo, partiendo de la idea antedicha según la cual las RIG influyen en el resultado de la Política Pública de transporte de viajeros, presentando la creación de órganos de concentración de competencias en el caso de Murcia sus propias características, desde una perspectiva empírico-explicativa nos preguntaremos cuales son las variables que han fundamentado su existencia, y con la finalidad de enriquecer la experiencia se hará mención a otros casos con los que mantiene ciertas coincidencias, en los que los resultados sin embargo han sido distintos.

Como se ha destacado, es tradicional la clasificación de políticas públicas en torno a la magnitud del cambio que tratan de poner en práctica, o en función del grado de consenso que generan, resultando que la implementación será más fácil respecto a políticas con cambios graduales acumulativos en las que coexista una amplia participación, que en aquellas que supongan un gran cambio pero no gocen de consenso. Aunque con cierta resistencia al cambio desde las propias estructuras institucionales, el bajo grado de consenso que rodeó la creación de la EPT, la falta de identificación de los encargados de implementar sus objetivos, la escasa participación de los municipios alejados del área metropolitana de Murcia, junto a factores como la austeridad en las políticas presupuestarias motivada por la situación de crisis, pudieron ser determinantes en su desaparición.

3.3 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La decisión de crear un organismo de concentración de competencias puede variar notablemente según el ámbito a que se refiere la política pública objeto de estudio. Aún teniendo estructuras institucionales parecidas, no pueden ser valoradas igualmente políticas como educación o sanidad, en la que está más definido y concretado el marco competencial de la estructura del Estado, que políticas como las del transporte, en las que intervienen los tres niveles de gobierno, estatal, autonómico y local, y donde el peso de la variable independiente RIG va a cobrar mayor importancia.

En el estudio de las políticas públicas el análisis de redes como variable independiente ha sido muy utilizado, por lo que se estima que su utilización en el área de actuación de la Política de Transportes puede ser idónea en cuanto que hace referencia a la interacción entre los actores públicos y privados, y sobre todo teniendo en cuenta la concurrencia competencial entre los diferentes niveles de gobierno.

Bajo el enfoque del ciclo de políticas públicas, y considerando la EPT como estrategia troncal de la política de transporte regional, se hará un análisis de cómo es asumida en la agenda y delimitada dicha política entre los diversos niveles de gobierno, teniendo en cuenta también la Unión Europea, ya que ésta tiene influencia en las decisiones que se adoptan en niveles inferiores.

Posteriormente se analizará de forma descriptiva el papel de las RIG en la fase de implementación durante los años de existencia de la EPT (2006-2012), diferenciando entre una primera etapa en la que el organismo presenta un carácter más deliberativo y un segundo trienio en que se realizan actuaciones ejecutivas con mayor proyección ciudadana. Además, se hará referencia a los recursos con los que cuentan los diversos actores implicados, estableciendo posibles diferencias que puedan prever una posición preeminente respecto al resto.

En la parte referida a la evaluación se tendrá en cuenta que la investigación de una política pública distingue tres tipos de criterios para valorar sus efectos. La efectividad analiza si los impactos, entendidos como “el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivos que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de los programas de actuación

político administrativa” (Subirats, 2008, p.212) se producen de la manera prevista por el programa de actuación, los planes de acción y los outputs producidos, esto es, si ha sucedido algo. Siendo los outcomes el conjunto de efectos en términos de problema público a resolver que pueden imputarse a las modificaciones de conducta de los grupos-objetivo (impactos)⁶⁷ se entiende por eficacia, la relación de los outcomes observables con los objetivos planteados, esto es, si ha sucedido lo que se había previsto. Por otra parte, la eficiencia en la asignación de recursos, compara los outputs con los recursos invertidos.

El análisis de la política de transporte de viajeros debe considerar por un lado la perspectiva de quienes utilizan y se benefician del servicio de transportes, analizando sus expectativas y su percepción, lo que incluye no solo a los grupos objetivo (usuarios de transporte) a través de sus organizaciones representativas de consumidores, sino también a todos los grupos de interés que pueden valorar la satisfacción del servicio, y también factores como la eficacia o la eficiencia. En fase de reelaboración de una política pública la percepción de los ciudadanos puede ser una variable independiente que modifique a su vez el diseño de la política.

En este sentido se tendrá en cuenta la participación de organizaciones empresariales y “lobbies” del sector, el papel de los órganos consultivos y de participación de las administraciones, como el Comité de los Transportes por Carretera o el del Consejo Superior de Transporte Terrestre, así como el de los diferentes grupos políticos encargados de implementar la política de transportes. Pero también se debe analizar el sistema administrativo que moviliza los distintos recursos (tecnológicos, humanos, materiales y económicos) a través de procedimientos en los que participan las personas de la organización.

3.4 TIPO DE DATOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR

En el estudio se han utilizado técnicas cualitativas como el empleo de entrevistas en profundidad y semiestructuradas, que nos permitirán tener conocimiento de la realidad acaecida en la fase de formulación de las políticas públicas. Mientras que en la investigación

⁶⁷ entiende Subirats (op.cit. p.216) que se engloba en el concepto de outcomes, tanto los resultados buscados como los que no los eran, los deseados y los no deseados, los directos y los indirectos.

cuantitativa la operacionalización de los conceptos juega un papel determinante para la transformación de las hipótesis teóricas en proposiciones empíricamente controlables, en el presente trabajo se utilizarán conceptos de investigación cualitativa, es decir, marcos de referencia abiertos que tienen el objetivo de orientar al investigador, hacerle más sensible a temas y problemas determinados en el curso de la entrevista, que están exentos del carácter de articulación, explicación y definición que en cambio se exige en la intención de operacionalizarlos que tiene el investigador cuantitativo.

La información de la tesis procede tanto de datos primarios, obtenidos de las entrevistas realizadas a actores políticos y otros grupos de interés como operadores y técnicos de la administración, como de datos secundarios, obtenidos de las Administraciones Central y Autonómica. En este sentido se ha consultado el sistema de Información Local de la Secretaría de estado de Administraciones Territoriales, o el portal SIU del Ministerio de Fomento, y la base de datos del CIS, en concreto el Estudio 2953 sobre transporte público, al objeto de reflejar las percepciones de los ciudadanos sobre esta política pública, así como su relación con las actuaciones que realicen las Administraciones en la materia. También se han consultado estadísticas con datos secundarios, para conocer los escenarios que concurrieron en su momento, y que posiblemente propiciaron la adopción de dichas políticas públicas, como la base de datos del INE, a fin de conocer la evolución del transporte regional y nacional, los anuarios estadísticos de la CARM, las encuestas del Centro Regional de Estadística, los estudios del CEMOP y del Barómetro Social de la Región de Murcia realizado por el Estudio de Consultores CSA.

Igualmente para esta investigación se han utilizado herramientas de la observación y análisis documental, que incluyen la revisión bibliográfica de diferentes documentos, como los presupuestos de la EPT, los estudios del Observatorio de Movilidad Metropolitana, informes de legalidad del Tribunal de Cuentas, de auditoría y de gestión emitidos con respecto a la EPT, así como la consulta de hemeroteca y el análisis de normativa. Así mismo, se han analizado los documentos de los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando se adoptaron las políticas públicas de transporte de viajeros. Por otra parte, también se utilizarán las bases de datos de diversos trabajos elaborados por la EPT, empleando tablas de contingencia para describir la situación del sector del transporte público de viajeros.

Como se ha indicado al caracterizar la red de actores, se considera importante contar con la opinión de los actores político institucionales que, perteneciendo a distintos niveles de gobierno y opciones políticas, participaron tanto en la fase de decisión como en la de implementación de la estrategia, para que además valoren la influencia que las RIG junto a otras variables pudieron tener en la creación y desaparición de la EPT. En este sentido se han planteado las entrevistas en profundidad a los siguientes actores:

- **Marcos Antonio Nogueroles Pérez**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario popular, en la que se creó la EPT.
- **Francisco Oñate Marín**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. A su condición de actual senador y participante en la política de transportes como diputado regional durante el periodo de 2007 a 2012, el de mayor actividad de la EPT, une la de exconcejal del Ayuntamiento de Murcia hasta el año 2003.
- **Cayetano Jaime Moltó**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario Mixto (Izquierda Unida), en la que se creó la EPT.
- **Antonio Castillo Pérez**, Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia durante la legislatura de 2007-2011.
- **Alfonso Navarro Gavilán**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. Concejal del Ayuntamiento de Murcia y portavoz del grupo municipal socialista durante 2010 a 2012.
- **Esther Herguedas Aparicio**, Concejal del grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Murcia durante las legislaturas de 2007 y 2011.

También se destacó la importancia de los actores privados en la fase de implementación, por lo que se ha estimado conveniente plantear entrevista **José Luis Sánchez Ruiz**, que a su condición de Director Gerente de LATBUS, une la de Presidente de FENEBÚS-Murcia, asociación mayoritaria de empresas de transporte de viajeros de la región de Murcia y ello, con independencia de las opiniones también emitidas con respecto a la fase de evaluación.

Además como se ha indicado, en la microimplementación Berman destaca que el éxito global de una política dependerá de los funcionarios ubicados en las dependencias encargadas de desempeñar esa función. En este sentido, también consideramos importante contar con el punto de vista de los trabajadores que formaron parte del aparato organizativo de la EPT. Por ello, se ha planteado entrevista a **José Antonio Pacheco Méndez**, responsable jurídico y de contratación de la EPT desde 2008 hasta su desaparición en 2012.

Pero como cualquier política la creación de la EPT también trasciende a los poderes públicos proyectándose al ciudadano e influyendo en su ámbito cotidiano de actuación, y ello a pesar de que los estudios del CEMOP y en concreto al Barómetro de las Elecciones Locales 2011 “Ciudad de Murcia” muestran que al transporte no está entre los problemas que más preocupan a los ciudadanos de la capital. La mayor preocupación según este estudio es el empleo (46,1%), seguido muy de lejos por la crisis (6,6%), tráfico y movilidad (6,6%), infraestructuras (5,0%), transporte público (3,7%), corrupción (83,3%), agua (3,3%) y falta de dinero en el Ayuntamiento. El paro preocupa por igual a hombres y mujeres, socialistas y populares, a cualquier edad. Sin embargo, resulta pertinente valorar las opiniones que respecto a la creación y desaparición de la EPT tienen los usuarios del transporte y también si la EPT ha resultado eficaz para el transporte público de viajeros. Por ello, se ha planteado entrevista a la **Asociación de consumidores “Thader”** y a la **Asociación Murciana de Consumidores y Usuarios “Consumur”**.

Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación, y al estimar conveniente la realización de la entrevista con guión estructurado a los actores anteriores, durante los meses de Enero a Marzo de 2017 se iniciaron contactos con los grupos parlamentarios de la Asamblea Regional de Murcia y con los grupos municipales del Ayuntamiento. Igualmente se contactó con las asociaciones mayoritarias de consumidores y usuarios y con la empresa LATBUS. Así

mismo tras el análisis de fuentes documentales, se pudo localizar al técnico responsable de contratación de la EPT. A todos ellos se les dirigió correo electrónico en el que tras informarles detalladamente de la investigación y sus objetivos, se le trasladaba el interés en contar con sus opiniones mediante la realización de entrevistas. La mayor parte de los actores entrevistados mostraron una actitud muy favorable a la colaboración. El tiempo de respuesta fué variado y contestaron a la entrevista por escrito de forma mayoritaria, aunque también se realizó una entrevista oral grabada. No se obtuvo ninguna respuesta de la Asociación de consumidores “Thader” y aunque se mantuvieron varios intentos de localización, los contactos con el diputado regional Marcos Antonio Nogueroles Pérez resultaron infructuosos.

Se plantearon las siguientes preguntas:

- 1/ ¿Considera que las relaciones entre las administraciones intervinientes explican la decisión de crear la EPT? ¿Cree que esas relaciones influyeron en su posterior desaparición?
- 2/¿Fué la EPT el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de las corporaciones locales en materia de transportes?
- 3/ Considerando la creación de la EPT como una estrategia troncal de la política pública de transportes de la Región de Murcia ¿Cómo valoraría la fase de decisión? ¿y la fase de su implementación?
- 4/ Aparte de las Relaciones Intergubernamentales⁶⁸, ¿Valora Vd. algún factor que influyese en su creación? ¿Y en su desaparición?
- 5/ ¿Ha resultado eficaz para el transporte público de viajeros en la Región de Murcia la creación de la EPT?

⁶⁸ En el marco de esta investigación se intenta verificar la hipótesis según la cual las RIG (Relaciones Intergubernamentales) entendidas como “contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (ANDERSON, 1960)” pudieron influir en la decisión de crear la EPT.

Para la evaluación además se han tenido en cuenta los resultados de entrevistas semi estructuradas mantenidas con el Director-Gerente **José Guillén Parra**, el Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio desde 2011 a 2014, **Antonio Sevilla Recio**, el Técnico del Ayuntamiento de Murcia **José Luis Giménez Montero**, y los representantes de los operadores LYCAR **José Angel Enciso Nortes**, y grupo ALSA **Francisco García Martínez**.

En estas entrevistas se utilizó un guión más abierto y desde la perspectiva de la evaluación de los resultados obtenidos por la EPT, se plantearon las siguientes preguntas:

- 1/ ¿Cuál sería su valoración de la Política de Transporte de viajeros en la Región de Murcia durante los años 2010 a 2012?
- 2/ ¿Cómo valoraría la creación en 2010 de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia y su disolución en 2012?
- 3/ ¿Qué propuestas haría Vd. a los responsables políticos para que fuesen tenidas en cuenta como ejes principales de la futura política de transporte de viajeros en la Región de Murcia?

Al igual que en el caso de las entrevistas estructuradas, a todos ellos se les trasladó el interés en contar con sus opiniones tras informarles detalladamente de la investigación y sus objetivos, y todos los entrevistados mostraron una actitud muy favorable a la colaboración. La contestación a la entrevista se produjo por escrito en el caso de los representantes de los operadores “Alsa” y “Lycar” mientras que con el Consejero, el Director Gerente y el técnico del Ayuntamiento, se mantuvo una entrevista oral de la que se tomaron notas manuscritas.

4. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS: INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL CASO

Antes de abordar las RIG en la Política de Transporte Público de Viajeros mediante el análisis de sus diferentes fases, conviene hacer algunas consideraciones sobre su importancia estratégica, sobre el contexto económico existente en el proceso de creación y durante los años de existencia de la EPT, sobre los modelos de organización del transporte público y sus factores determinantes. Finalizaremos este apartado haciendo referencia a su interrelación con otras políticas.

4.1 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE MURCIA.

El transporte de viajeros no solo ha sido una constante en la agenda política, sino también en la forma de abordarla y en relación con los problemas que se plantean en torno al mismo, que han sido tradicionalmente incluidos en los distintos programas de planificación estratégica.

En el caso de la Región de Murcia, dentro de la iniciativa regional Horizonte 2010, la elaboración del Plan Estratégico 2007-2013 fué el elemento vertebrador para los siete años de vigencia. Anteriormente, en 1998 y con el objetivo de dar continuidad al Plan de Reactivación Económica 1997-1999, se acometió la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006, que tenía entre otros objetivos, impulsar la consolidación de las infraestructuras regionales. La elaboración del Plan Estratégico 2007-2013 es el elemento vertebrador de la iniciativa Horizonte 2010 (horizonte que hace referencia a toda la década) para los próximos siete años. Este Plan se articulaba en base a 8 puntos críticos de los cuales el PC1 tenía por objetivo Adaptación de las Infraestructuras Básicas de Transporte, Comunicaciones y Energéticas para lo que se destinó, 1064,8 mill € que al final tras la revisión fueron 7060,06 mill € lo que supuso un 39,83% del total del presupuesto asignado al Plan.

El Plan Horizonte 2010 dispone que el modelo territorial apostará por la interconexión entre todos los asentamientos, de manera que las áreas menos desarrolladas se incorporarán a la

dinámica de crecimiento general, a lo que contribuirá también el modelo de transporte, para cuyo diseño se seguirá teniendo en cuenta de manera fundamental su contribución potencial a la cohesión social y territorial.

Apuesta por una región conocida y reconocida por sus valores y calidad de vida, para cuyo desarrollo el modelo de transporte además de resultar una parte imprescindible⁶⁹, habrá de tener en cuenta las condiciones ambientales y responder a criterios de sostenibilidad, así como una red de transporte intermodal suficiente “(...) y adecuada a las necesidades de quien venga a conocer la Región, pero también de quien viva aquí todo el año”

Destaca que los principales problemas que afectan a los núcleos urbanos de la Región son el ruido, la contaminación atmosférica, la congestión viaria, debida a la utilización del transporte privado, y el aumento de los residuos urbanos generados. Por ello es necesario establecer medidas que permitan alcanzar niveles más aceptables de calidad ambiental incidiendo para ello en los aspectos anteriormente comentados.

Una vez identificados los potenciales endógenos, El Plan Estratégico establece como una de las tendencias económicas del entorno, el fomento de las redes de transporte internacional y el desarrollo de sistemas de transporte multimodal.

Los nuevos avances incorporados al transporte han aumentado su rapidez de movimientos y su cobertura en el espacio, por lo que el desarrollo relativo de una región en materia de

⁶⁹ El Plan Horizonte 2010 sitúa al transporte entre los cuatro sectores cuyas ganancias en competitividad más han contribuido al crecimiento económico de Murcia, resultando que la estructura empresarial global, está dominada por unidades de pequeño tamaño por lo que tan solo se localizan 53 grandes empresas, básicamente dedicadas a la intermediación comercial de productos alimentarios y de transportes por carretera. El sector del transporte tiene una enorme importancia en la Región puesto que con más de cuarenta mil autorizaciones de transporte la coloca como la primera región uniprovincial del país incluso con un potencial superior a regiones pluriprovinciales como Extremadura, Galicia o Aragón. En el aspecto concreto del transporte de temperatura controlada, la flota regional es sin duda de las más importantes a nivel europeo. La mayoría del transporte se realiza por carretera, tanto a países de la Unión Europea como hacia el interior de España, siendo ésta otra situación a valorar, dado que el desarrollo de otro tipo de medios de transporte puede ampliar el espectro de acción logística que presenta la Región.

Datos de producción y empleo asociados a los principales complejos de actividades de la Región de Murcia

	VAB (Mill€)	% Total Murcia	Empleo (miles)	%Total Murcia
Transportes	1.452.511	9,43%	26,8	5,90%

nuevos sistemas de transporte urbano e interurbano y su desarrollo logístico se están convirtiendo en elementos determinantes de su capacidad competitiva.

Actualmente, se están acometiendo esfuerzos considerables por realizar actuaciones en esta materia como son: La mejora de la eficiencia de los transportes y comunicaciones, y en la integración entre las redes transeuropeas de transportes y las conexiones regionales. La mejora de la distribución entre modos de transporte y la puesta en marcha de modos de transporte menos nocivos para el medio ambiente. No obstante, estos cambios se propugnan desde un enfoque global de la red de transporte buscando la creación de una red multimodal en el conjunto del continente europeo.

La Agenda de Lisboa marca el objetivo para la Unión de *“Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*. A su vez la *Estrategia de Gotemburgo* incorpora el concepto de desarrollo sostenible a este objetivo. La elaboración del *Programa Nacional de Reformas de España* tiene por objetivo aplicar estas estrategias al ámbito nacional. Ello no obstante, el análisis comparado de los anhelos del Plan Estratégico Horizonte 2010, y de las estrategia europea y nacional, permite concluir que no son diferentes ni incompatibles. Antes al contrario, comparten sus metas finales. En este sentido el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, puede entenderse como la aportación de la Administración General del Estado al Objetivo 1.5 (Mejora de las infraestructuras productivas).

Por su parte, el Plan 2014-2020, con la vista puesta en el modelo de desarrollo sostenible se incluye como uno de los pilares la sostenibilidad financiera, junto al económico, social y medioambiental, las infraestructuras de transporte como temática para el trabajo participativo articulado mediante una mesa transversal.

Uno de los rasgos distintivos de la nueva gobernanza entendida como estrategia adaptativa a un entorno cambiante, son las RIG y las relaciones interadministrativas con otros actores en la prestación de servicios como el de transportes. Pero como se ha señalado, la gobernanza tiene una dimensión política, que se centra en el estudio de la participación de actores ajenos a la administración en la toma de decisiones públicas, y una dimensión

administrativa, que se pone de manifiesto a través de la coproducción entre actores y que variará en función de la intensidad de ese sistema de interacción.

Los modelos de gobierno suponen la creación de estructuras institucionales de oportunidades que adoptan decisiones utilizando como herramientas la distribución y dotación de recursos, pero además con el diseño institucional, el gobierno se especializa mediante la existencia de áreas de servicios estratégicas o “*core business*” definidas en función del peso que tiene el transporte en términos de gasto público sobre el total de servicios públicos municipales⁷⁰.

Como puede observarse en gráfico 4, durante la primera etapa tras la creación por Ley de la EPT, mediante proyecto de gasto nominativo, se destinó una media de tres millones de Euros a la financiación del transporte público urbano.

En los presupuestos de 2006 se especifica el destino del proyecto de gasto nominativo, indicando como concepto el transporte de viajeros y como beneficiario el Ayuntamiento de Murcia. En los presupuestos de 2007 los tres millones de Euros aparecen asignados a la EPT, a pesar de que todavía no se había puesto en marcha, como crédito inicial y financiación de los presupuestos de las entidades públicas empresariales⁷¹.

Sin embargo, también en el apartado correspondiente a los proyectos de gasto nominativos, aparece la cantidad de 2.860.000 €⁷² como subvención corriente, y 140.000 €⁷³ como subvención de capital.

⁷⁰ Huete, y Navarro, (2010) p. 34

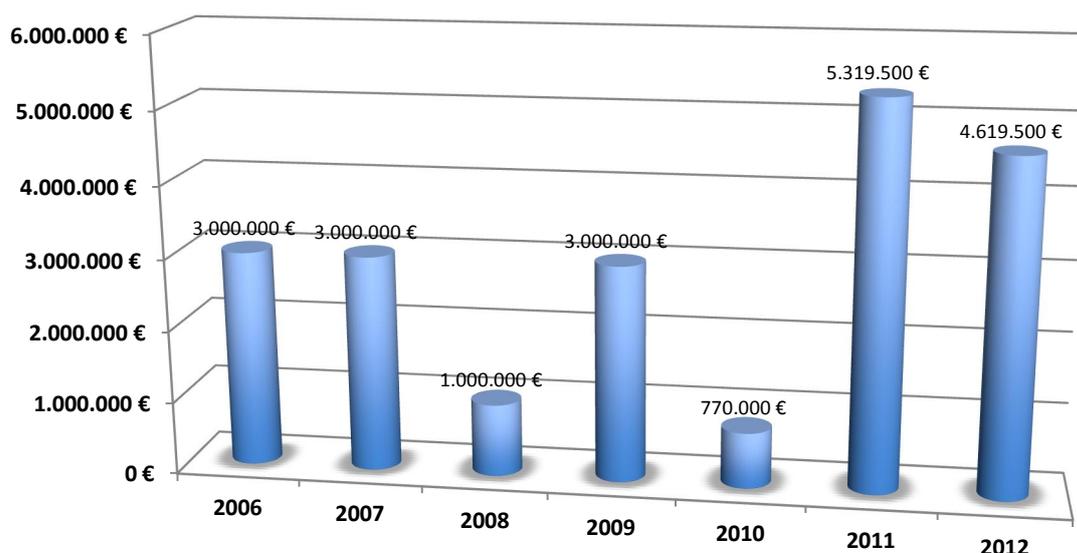
⁷¹ En concreto la Ley de Presupuestos de la CARM para 2007, al igual que las de 2008 y 2009, establece en su art. 4 respecto a los Créditos iniciales y financiación de los Presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales, sociedades mercantiles regionales y otros entes públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que: “Artículo 4.- En los Presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales, sociedades mercantiles regionales y otros entes públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se aprueban las siguientes dotaciones, financiadas con unos recursos totales de igual cuantía: (...) Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia: 3.000.000 euros.”

⁷² Concretamente en sección, proyecto y partida de gasto según siguiente detalle: 37007 ENTIDAD PUBLICA DE TRANSPORTE SUBVENCIÓN CORRIENTE 140400 513A 44001

⁷³ Concretamente en sección, proyecto y partida de gasto según siguiente detalle: 37421 ENTIDAD PÚBLICA TRANSPORTE SUBVENCIÓN CAPITAL 140400 513A 74001

Igualmente en el presupuesto de 2008, aparecen cantidades destinadas al presupuesto de la EPT, en esta ocasión por importe de un millón de Euros, y en el anexo de proyecto de gasto nominativos, de 140.000 € como subvención de capital. Esto es, con la excepción de 2008, en la primera etapa tras la creación de la EPT, se destinaron tres millones de Euros a su funcionamiento, a pesar de que hasta 2010 no se procedió a su puesta en marcha.

Gráfico 4: Evolución Gasto Público Regional Transporte Urbano y EPT 2006-2012*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los datos publicados en diarios oficiales por las Leyes de presupuestos de 2006 a 2010, y de la información publicada en www.carm.es respecto a presupuestos de 2011 y 2012.

Ya en la segunda etapa, durante sus años de existencia, como puede comprobarse con la excepción del primer año, 2010, en los años posteriores, el presupuesto de la EPT es algo mayor que los años anteriores.

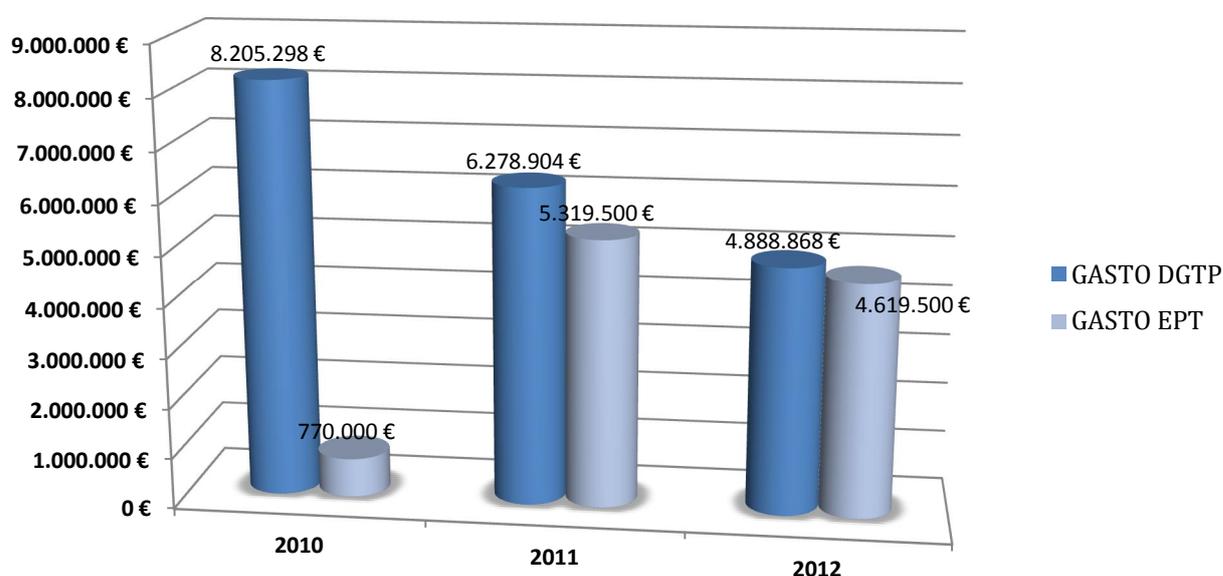
Sin embargo, si ponemos en relación estas cuantías de gasto, con el presupuesto total de la Comunidad Autónoma, o más específicamente como podemos ver en Tabla IV, con el de la Consejería de Fomento y con el de la DGTP, observamos como tan solo en el mejor de los casos el porcentaje de gasto público regional destinado específicamente a los fines y objetivos de la EPT ronda el 4%.

Tabla IV: Gasto Público Transportes CARM por organismos*

Año	Consejería Fomento	Gasto DGTP	% gasto	Gasto EPT	% gasto
2010	217.192.547 €	8.205.298 €	3,78	770.000 €	0,35
2011	165.034.469 €	6.278.904 € ⁷⁴	3,80	5.319.500 €	3,22
2012	113.721.720 €	4.888.868 €	4,30	4.619.500 €	4,06

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en www.carm.es respecto a presupuestos de 2011 y 2012

Gráfico 5: Evolución Gasto Público Regional Transportes 2010-2012 DGTP / EPT*



* Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en www.carm.es respecto a presupuestos de 2011 y 2012

Podemos observar en gráfico 5 como de manera conjunta, teniendo en cuenta el presupuesto previsto para la DGTP y el de la EPT, el gasto público regional destinado a Transportes en los años 2010, 2011 y 2012, años de existencia de la EPT, fué de 8.975.298 €, 11.598.404 € y de 9.508.368 €, lo que supuso una media de 10.027.357 €. Igualmente de manera conjunta, el porcentaje de gasto público regional en materia de transportes sería mayor, incluso llegando al 8,36% (límite máximo correspondiente al año 2012). No obstante, si comparamos estas cifras con el presupuesto total de la Comunidad Autónoma de la

⁷⁴ Se observa discrepancia en los datos obtenidos en el cuadro de análisis de presupuesto de gastos por programas respecto a la anualidad 2011, al consultar los presupuestos de 2011 y de 2012 en la web www.carm.es, pues mientras al consultar 2011, la cifra asignada específicamente a transportes en la DGTP es de 5.018.904 €, al consultar 2012, la cifra asignada es de 6.278.904 €. Se opta por tener en cuenta esta última.

Región de Murcia, que ronda los cuatro mil millones de Euros, el porcentaje de gasto público regional dedicado al transporte, sólo sería del 0,29% en el año 2011, año en que se destinaron 11.598.404 €, la mayor cantidad en el trienio de existencia de la EPT y del 0,24 en el 2012.

Por lo que se refiere al gasto público local en materia de transportes, el Ayuntamiento de Murcia, como parte de una de las áreas metropolitanas a la que se dirigen las actuaciones de coordinación de la EPT, destinaría una media del 4,79% respecto al presupuesto total que para los últimos cinco años (2012 a 2016) sería de una media de 399.261.376 Euros, como puede observarse en Tabla V.

Sería superior el esfuerzo presupuestario realizado por el Ayuntamiento de Murcia al realizado por el gobierno autonómico en materia de transporte público y siempre teniendo en cuenta el presupuesto total de ambos organismos, lo que se explicaría por la relevancia que a nivel local tiene la política de transportes, una política de cercanía y proximidad, imprescindible para garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía, y que situaría al nivel de gobierno local como implementador necesario de las políticas diseñadas en instancias o niveles de gobierno superiores. De hecho, a la vista del Tabla VI, podemos comprobar como la concejalía de transportes maneja el séptimo presupuesto en términos cuantitativos según datos correspondientes al presupuesto de 2012.

Tabla V: Gasto Público Transportes Ayuntamiento Murcia*

Año	Presupuesto Total	Concejalía Transportes	% gasto
2012	408.965.904 €	22.697.409 €	5,55
2013	391.877.907 €	17.578.000 €	4
2014	391.012.268 €	17.965.781 €	5
2015	399.973.562 €	18.276.365 €	5
2016	404.477.240 €	19.209.332 €	5
MEDIA	399.261.376 €	19.145.377 €	4,79

* Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en www.murcia.es

Tabla VI: Distribución Presupuesto 2012 Ayuntamiento Murcia*

Concejalía	Presupuesto
Seguridad y RRHH	61.976.569 €
Limpieza Viaria y Gestión de Residuos	56.595.653 €
Economía y Hacienda	50.266.412 €
Calidad urbana e infraestructuras	38.290.367 €
Bienestar Social	25.332.701 €
Deportes, Juventud y Turismo	23.664.160 €
Tráfico y Transportes	22.697.409 €
Urbanismo y Vivienda	20.252.338 €
Cultura	17.051.959 €
Medio Ambiente	16.656.829 €
Obras y Servicios Comunitarios	16.563.023 €
Contratación y Patrimonio	15.595.710 €
Educación	15.023.352 €
Mercados, Consumo y Descentralización	12.719.508 €
Empleo, Comercio y Empresa	9.847.576 €
Relaciones Institucionales	1.723.872 €
Políticas de Igualdad y Cooperación al Desarrollo	1.102.988 €
Distrito nº8 campo de Murcia	169.018 €

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.murcia.es

Aunque encuadrado siempre en un área prestacional de carácter estratégico, y resultando la cooperación intergubernamental un elemento clave, la relevancia del transporte variará en función de la intensidad de las relaciones de interacción, y de la diversidad de actores con los que la interacción tenga lugar. Y es que en áreas de servicios de importancia estratégica, como puede ser el transporte, las decisiones se mantienen bajo control directo de la administración que presta el servicio, o como mucho en colaboración con otros niveles de gobierno, de manera prioritaria, relegando a un segundo plano las relaciones de colaboración con otros actores privados, que se reservan para decisiones correspondientes a áreas prestacionales ajenas al “*core business*”.

Siendo su relevancia destacada, su desarrollo, gestión, organización y funcionamiento es asumida por las autoridades públicas como prioritaria en sus agendas, lo que no ha impedido la utilización de determinadas fórmulas de gestión indirecta o mixtas en la gestión de lo que no es sino un servicio público fundamental⁷⁵, en línea con la tendencia de modernización de la administración, que tiene como objetivo incorporar las técnicas

⁷⁵ No en vano a sí lo entiende la propia Ley 30/1987 30 Julio de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) cuando a lo largo de su articulado considera el transporte como servicio público.

gerenciales sin perder de vista las peculiaridades de las organizaciones públicas, situando el management privado como punto de referencia e incorporando como pilar fundamental la idea de responsabilidad entre el ciudadano y las instituciones propia del Estado Relacional⁷⁶. Los llamados proyectos de modernización administrativa que desde hace años se han puesto en práctica en la mayoría de países occidentales tienen como punto de partida la insatisfacción respecto a la ineficacia burocrática, que pretenden superar mediante la instauración de un nuevo paradigma administrativo donde los conceptos de efectividad, eficiencia, eficacia, pertinencia o eficiencia en la asignación de recursos, y en definitiva de calidad y servicio a los ciudadanos sustituyen a los rígidos formalismos propios de la burocracia Weberiana⁷⁷, creada para administrar potestades.

Como hemos indicado, cuando la cuestión problemática queda en manos de diferentes niveles de gobierno, el análisis de la política pública no puede quedar referido exclusivamente a uno de los niveles, y debe comprender el ciclo de políticas públicas en todas las subunidades. Por sus características de proximidad y cercanía, y en cuanto que política cuyos resultados son fácilmente perceptibles por los ciudadanos, la política de transportes tiene un evidente carácter local. Sin embargo, al analizar la importancia estratégica de una política, no solo debemos atender al porcentaje de gasto público que moviliza, sino también a lo que según ese sistema de gobierno entienda por “*core business*” puesto que mientras que para modelos institucionales de tipo separado, de bajo perfil de integración intergubernamental, las políticas locales se dirigen a la prestación de servicios básicos o de mantenimiento esencial para la comunidad, en los modelos de carácter coordinado, con mayor integración estatalista, basados en la equidad y equilibrio intermunicipal, las políticas destinadas a servicios sociales, bienestar o atención primaria, tienen mayor importancia⁷⁸.

⁷⁶ (Echevarría, 2000) en la búsqueda de los fundamentos de la modernización administrativa, el autor sitúa como eje fundamental de la renovación francesa, a semejanza del programa sueco, las nuevas formas de relación entre las instituciones y los ciudadanos que sirvan para reformular los contenidos y las formas de la actuación política (p. 10)

⁷⁷ En la teoría clásica de la Administración, se hace referencia al modelo racionalista-weberiano como sistema de organización administrativo lineal y jerárquico, con rígida separación entre la formulación de decisiones encomendada a los políticos y su ejecución encomendada a los burócratas, y se corresponde con un modelo de formulación de políticas públicas top-down. (Blázquez y Morata, p.155)

⁷⁸ en este sentido Huete et al. (2010) op. cit. p. 36 analiza tres modelos de gobierno local: Estados Unidos, Noruega y España, de manera que situados en contextos institucionales diferentes, y perteneciendo a modelos

Como dijimos también en sistemas de gobierno local como el español, la política de transportes se corresponde con lo que Arenilla⁷⁹ califica como políticas duras, que consisten en la ejecución por los niveles subcentrales de políticas diseñadas en instancias o niveles territoriales superiores. El municipio, por su carácter de mayor proximidad, es el encargado de la prestación de servicios que constituyen un indicador de desarrollo económico como el transporte, y en un sistema que se basa en la dependencia hacia otros niveles gubernamentales, es además el responsable de canalizar las demandas municipales de servicios de transporte hacia otros niveles de gobierno superiores. En este sentido aunque la normativa aplicable a las entidades locales atribuye a todos los municipios la competencia de transporte colectivo urbano, lo hace en los términos de lo que establezca la normativa estatal, y solo para municipios con más de 50.000 habitantes, se establece el deber de ofrecer el servicio de transporte.

No obstante, a veces incluso el nivel de independencia de los niveles de gobierno subcentrales, se ha calificado por algunos autores como un problema de “ilusión fiscal” (Pérez, 2015, p. 174) en cuanto que los municipios disponen de fondos pero los ejecutan según las directrices de la administración superior. Es el caso de lo que Rose (1985) califica como transferencias compensatorias, que suelen ser utilizadas para paliar desigualdades existentes y que suelen tener un marcado perfil político. Un ejemplo a nivel autonómico en el caso de Murcia sería el proyecto de gasto nominativo de tres millones de Euros previsto en el presupuesto regional de 2006 en concepto de transporte urbano de viajeros que tiene como beneficiario al Ayuntamiento de Murcia a que se ha hecho mención anteriormente. (vid. Gráfico 4)

Pues bien, como hemos visto, el porcentaje de gasto público que se destina a transportes es diferente según el nivel de gobierno, y esto plantea distintos escenarios. Aun no dejando de ser prioritario, mientras que en los presupuestos de la administración regional correspondientes a los años de creación de la EPT, el transporte no pertenece al “core business”, cuando descendemos al nivel local, el porcentaje de gasto en términos

de tipo separado, coordinado y mixto respectivamente, realiza un estudio comparado para concluir que la colaboración se da con mayor intensidad en áreas que no son consideradas estratégicas.

⁷⁹ (Arenilla, 2009)

comparativos es mayor. Según la hipótesis sostenida por Huete y Navarro⁸⁰ en un estudio comparado de casos sobre la colaboración en la prestación de servicios en el ámbito local, cuanto más importante es la función, menos colaboración hay, de manera que las materias correspondientes al “core business” actúan como inhibidor de la colaboración. Así ocurre en el caso Español, en el que se observa que existe una mayor tendencia a la colaboración para los servicios que no son estratégicos. En este sentido por tanto, en el nivel de gobierno autonómico, donde el esfuerzo de gasto público en transporte es inferior, existiría una mayor intensidad de colaboración que en el ámbito local, lo que explicaría por qué a la luz de los debates parlamentarios, existe la creencia generalizada entre los diferentes actores políticos de que aún partiendo de diversos puntos de vista y discrepando como veremos en las soluciones, hay que hacer algo para solucionar el problema del transporte en la Región, y en concreto la necesidad de gestionar de forma externa, mediante fórmulas de gestión indirectas y a través de una autoridad común u órgano de concentración de competencias que coordina las actuaciones de las diferentes administraciones en materia de transportes.

Si la importancia estratégica de la política de transportes, con más o menos intensidad en términos de gasto puede ser un catalizador de la colaboración, también es cierto que el tipo de actor con el que se llevan a cabo los acuerdos es una variable a tener en cuenta. En este sentido se plantea igualmente si admitida la relevancia presupuestaria de la política de transportes, el aumento de la colaboración que lleva aparejado, lo es en términos de colaboración interna en lugar de externa. Esta hipótesis sin embargo no se confirma para todos los casos objeto del estudio comparado, aunque sí para el caso de los municipios españoles, con competencias y funciones bien definidas y con una trayectoria consolidada en el tiempo, en los que se aprecia mayor colaboración con los actores públicos, y en áreas de carácter estratégico.

Por tanto, la colaboración intergubernamental dependerá del diseño institucional del modelo de gobierno, y de la importancia estratégica que se atribuya a la política en cuestión. En el caso español, tanto en el nivel de gobierno autonómico, como en el local, el transporte tiene una relevancia destacable, y sus características nos permiten incluirlo en el área de

⁸⁰ Huete et al. (2010)

servicios correspondientes al desarrollo económico y al bienestar de la ciudadanía, si bien en el ámbito municipal el esfuerzo de gasto es considerablemente mayor. Siendo por tanto más intensa la colaboración en el ámbito local, que en el regional, el tipo de actor con el que se colabora, será una variable a tener en cuenta, resultando que se colabora más con los actores públicos, por lo que la colaboración al menos en el nivel local, es una colaboración interna, más que externa.

Sin embargo, como veremos en el debate político, la EPT nace como un organismo autonómico con la forma de entidad pública empresarial, un órgano con naturaleza de ente público pero funcionamiento privado, y cuyos órganos de gobierno están integrados por actores públicos, los cuarenta y cinco ayuntamientos con los que suscribió convenios de colaboración, pero cuyos medios humanos son personal laboral, en consecuencia, un órgano que atendiendo a su composición tendría características externas.

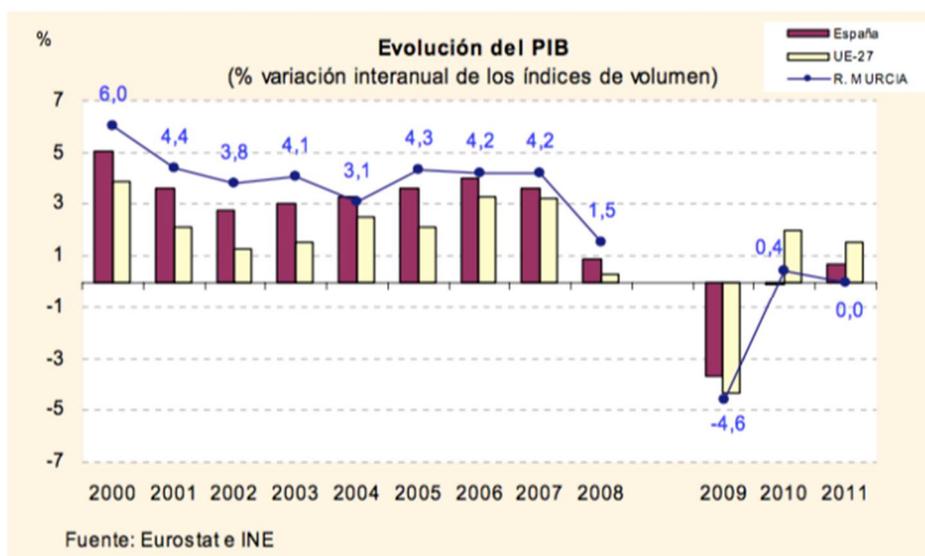
4.2 EL CONTEXTO ECONÓMICO EN LA CREACIÓN DE LA EPT

Hemos señalado que en las políticas públicas como la de transportes en las que se realiza un reparto competencial entre diferentes niveles de gobierno, las RIG están condicionadas por perspectivas macroeconómicas, estructurales o variables de color político. Las características de cada comunidad política hacen que el enfoque necesario para la implementación de una política o para describir un estudio de caso sea distinto y aparezca condicionado por el contexto local en el que se vaya a planificar la acción política, de manera que puede afirmarse que la influencia del ambiente social, económico y político sobre la organización donde la implementación tiene lugar, es uno de los factores determinantes de la implementación de cualquier política pública. Así sucede en el caso de la política de transporte de viajeros en la Región de Murcia, donde el análisis del contexto socioeconómico en el que se desarrolla la decisión gubernamental resultará decisivo. Por ello resultará útil efectuar previamente una exposición descriptiva de la situación económica regional en la que se fraguó la creación de la EPT que dió como resultado la puesta en marcha de la EPT.

Haciendo un repaso de las principales variables que reflejan la situación económica y algunas de las principales deficiencias y potencialidades de la Región de Murcia en los años

previos y posteriores a la creación de la EPT, hay que destacar que la economía murciana consiguió en el período 1995-2008 la mayor tasa de crecimiento económico de España, registrando un crecimiento medio anual de su PIB del 4,3%, muy superior al crecimiento medio nacional durante el mismo periodo (3,5%) y un 80% superior al crecimiento conseguido por todos los países miembros de la UE-27 (2,4%)⁸¹. Sin embargo, este contexto expansivo comenzó a cambiar a mitad de 2008 en el ámbito internacional, nacional y regional, y rápidamente la actividad económica se desaceleró, lo que llevó a que pasáramos de un crecimiento del 4,2% en 2007 al 1,5% en 2008, para iniciar un año más tarde, una etapa de recesión que duró hasta después de la desaparición de la EPT en el año 2012. El año 2009 supuso un punto de inflexión y marcó el inicio del trienio de recesión y atonía, con una contracción del PIB regional del 4,6% en 2009, una caída más intensa que la producida en España (-3,7%) y en la UE-27(- 4,3%).

Gráfico 6: Evolución del PIB



Fuente: Plan Estratégico de la Región de Murcia Iris 2020

Del análisis de lo ocurrido en la etapa de recesión económica, se deduce que la crisis ha afectado de forma más negativa a la región de Murcia que al conjunto de España y de la UE-27. Mientras la economía de la Región de Murcia retrocedió un 1,7% en media anual en el período 2008-2011, en España la caída fue del 1,1% y además Murcia se ha situado como la segunda Comunidad Autónoma con peor comportamiento económico en este período. La

⁸¹ según datos del Informe sobre el diagnóstico general de la situación económica realizado en Septiembre de 2012 para el Plan Estratégico de la Región de Murcia Iris 2020, basado en el libro publicado con el título de ¿Hacia otra estructura productiva de la Región de Murcia? por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

comparativa con la media de la UE-27, donde el retroceso medio anual de su PIB fue del 0,3% y el resto de Comunidades Autónomas, revela que salvo en Navarra y Castilla y León, el resto de España tuvo un comportamiento más recesivo que en el entorno comunitario. El fuerte crecimiento económico que lideró Murcia entre 1995-2008, no se tradujo en una convergencia con la media nacional en PIB per cápita. La Región de Murcia alcanzó en 2011 un PIB per cápita de 19.144 €, lo que nos situó un 17,7% por debajo de la media nacional (23.371 €). Sin embargo, la convergencia de la Región de Murcia con la UE-27 fué mucho más intensa que con España. Si en el año 1995 nos situábamos un 24% por debajo de la media comunitaria, en 2008 nos habíamos acercado doce puntos y nos situábamos sólo un 12% por debajo.

Por otra parte, la estructura de la economía murciana es la de una región desarrollada, siendo el sector servicios seguido por la industria, los que más contribuyen al Producto Interior Bruto. Estos dos sectores representan aproximadamente el 83% del PIB, con datos de 2011. Desde 2008, la irrupción de la crisis económica internacional empezó a dañar los ritmos de crecimiento que la región había disfrutado durante los años anteriores, afectando especialmente a la Construcción y a la Industria, con tasas de variación negativas hasta el ejercicio 2010. El sector Servicios, principal motor de crecimiento de la economía murciana, no fué hasta 2009 cuando comenzó a resentirse de los efectos de la crisis, con una aportación negativa de tres décimas, nuevamente remontada en 2010. El resultado, es la progresiva convergencia de la estructura productiva murciana con el promedio nacional, aunque todavía se aprecian ciertas diferencias. La más notoria se observa en el mayor peso en la región de la Agricultura y la Construcción; por el contrario, la región presenta una menor importancia relativa de la Industria y los Servicios frente a la media nacional.

La estructura productiva regional se caracteriza por un menor peso de los sectores industrial y de servicios que la media española y un mayor peso relativo del sector agrario. De este modo, tanto la composición sectorial de la economía murciana como la menor productividad relativa de cada uno de sus sectores, redundan en una menor productividad general de la Región. De hecho, durante la crisis (período 2008-2011), la productividad regional se ha separado aún más de la media española, teniendo sólo Extremadura un índice inferior al nuestro.

Así pues, la crisis económica y financiera que comenzó a mostrar ya sus efectos en la Región a partir del año 2008, puso de relieve con toda su crudeza debilidades estructurales que ya existían pero que estuvieron enmascaradas por el crecimiento sin precedentes registrado hasta el año 2007. Este crecimiento, impulsado por una importante inversión en infraestructuras y una fuerte capitalización privada, vino acompañado de un aumento de la población activa y un fuerte incremento de la demanda, tanto de las familias y empresas como de las Administraciones Públicas y del exterior (principalmente vivienda, servicios básicos y turismo), lo que propició un importante dinamismo del resto de sectores productivos, alcanzándose niveles de empleo desconocidos hasta la fecha. El importante crecimiento económico fue utilizado por las Administraciones Públicas para la realización de un extraordinario esfuerzo inversor en infraestructuras y equipamientos necesarios para facilitar y fortalecer el desarrollo económico regional y sacar a la Región del importante retraso que tenía en este aspecto (infraestructuras viarias; infraestructuras portuarias, infraestructuras y equipamientos tecnológicos; infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas; inversiones en I+D+i; equipamientos de suelo industrial; políticas de apoyo a la innovación empresarial y a la creación de empresas; etc.).

Sin embargo este crecimiento económico no fué utilizado por el empresariado murciano, para reforzar la base productiva regional y su competitividad. Por el contrario, la elevada oferta de recursos financieros y sus favorables condiciones de acceso, se asignaron mayoritariamente a actividades de baja productividad (sector inmobiliario).

La irrupción de la crisis y una globalización cada vez mayor de la economía, conforman un nuevo escenario en el que se han de mover las economías europeas y la sociedad en general y el caso de la Región de Murcia no es una excepción. La crisis económica y la necesidad de cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de la disciplina presupuestaria que impone la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria Europea, hicieron necesario que éstas se sometan a un “adelgazamiento” severo en términos de gasto. Este hecho exige que la eficiencia y la eficacia en el gasto se conviertan más que nunca en el eje fundamental de la gestión pública. Pero a su vez, el alargamiento en la duración de la crisis está poniendo en peligro la capacidad de la Administración Regional para prestar, en los

estándares actuales, los servicios públicos a los que está obligada debido a su nivel competencial.

Las características básicas de la Región y su situación actual en el marco de una grave crisis económica y de cambios bruscos y continuados en el entorno mundial, que han derivado en una recesión de nuestra actividad productiva y en una elevación significativa del desempleo regional, hacen necesaria una profunda reflexión para cambiar nuestro modelo de desarrollo hacia otro más competitivo en el contexto mundial y construirlo sobre bases lo suficientemente sólidas como para permitir que los efectos negativos de los ciclos coyunturales de la economía no sean tan bruscos como hasta la fecha.

Por otra parte, la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria Europea exige al Estado español el cumplimiento de una serie de condiciones macroeconómicas muy estrictas que, en épocas de recesión como las que padecemos, han obligado a realizar ajustes muy importantes en la política presupuestaria de las Administraciones Públicas.

El importante papel que las Administraciones pueden tener en épocas de recesión a través de políticas expansivas que aumenten la demanda, la producción y el empleo, no son posibles ya. Muy al contrario, las Administraciones Públicas, y dentro de ellas la Comunidad Autónoma, se han encontrado ante una situación de elevado déficit público que es preciso corregir bruscamente a corto plazo, a lo que se une la situación de los mercados financieros que impiden el acceso al crédito en condiciones sostenibles, reduciendo notablemente su disponibilidad de financiación.

Esta situación han obligado a la Comunidad Autónoma a realizar un severo ajuste en el gasto, lo que exigió, además de una mayor eficiencia en el mismo, una priorización en la asignación de los escasos recursos disponibles, tratando de dar cumplimiento al mantenimiento de los servicios públicos que tiene asumidos.

Con el volumen de ingresos de la Administración Regional, muy ligado a la evolución de la economía nacional, y teniendo en cuenta las expectativas de recuperación económica no muy alentadoras, no es previsible que se alcancen los importes necesarios para atender de

una manera segura y holgada la prestación de servicios públicos en los estándares de calidad y cumplir al mismo tiempo con las obligaciones de la deuda.

Está claro que el objetivo prioritario es mantener los servicios básicos, pero esto implica aceptar que alguno de ellos absorbe la mayor parte de los recursos. El importante ajuste que está realizando el Gobierno Regional en su Presupuesto para poder cumplir con los objetivos de déficit marcados, y por tanto en sus políticas de gasto, puede ser una buena oportunidad para realizar un análisis de la situación de la gestión y prestación de los servicios públicos que sea compartido y consensuado con la mayor parte de la sociedad. Las grandes partidas de gasto, sin duda deberían ser las principales protagonistas de este replanteamiento.

En definitiva, se decía en el informe de 2012 que la salida de la crisis tenía que ser diseñada con un gran consenso entre los agentes económicos y sociales para que sea sólida y debía apoyarse, fundamentalmente, en el fomento de la capacidad de los recursos humanos (a través de la educación, la formación y la cualificación adecuadas), en el fomento de los sectores de mayor peso en la Región, a través de una profunda modernización tecnológica e innovación de cara a incrementar su competitividad en el mercado global, en la diversificación hacia nuevos sectores que tengan posibilidades de desarrollo en la Región, pero también en un cambio importante en el modelo de prestación de servicios públicos, buscando fórmulas que compatibilicen una garantía en la oferta de servicios básicos, con una mayor eficiencia en la utilización de los recursos financieros públicos. ²

4.3 FACTORES DETERMINANTES DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO

La forma de gobernar en los diferentes contextos políticos avanza inexorablemente hacia un sistema de organización en el que la interdependencia, la colaboración y la cooperación entre los elementos que lo integran, se hacen imprescindibles en los procesos de toma de decisiones y gestión pública. Las decisiones de transportes y el modelo de organización son ajenas a este sistema.

En función de quien tome la iniciativa en la prestación de servicios, podemos distinguir cuatro modelos de organización de transporte:

- Producción directa de servicios, cuando la autoridad se encarga tanto de la definición como del funcionamiento de los servicios. El Consorcio Regional de Transportes de Madrid, en lo que a transporte de viajeros se refiere, incluye, junto a la “Empresa Municipal de Transportes de Madrid SA” (empresa pública que se ocupa de prestar el servicio urbano de transporte) otras empresas de autobuses urbanos que se encargan de prestar el servicio en nueve municipios. De estos nueve, en dos municipios el servicio se presta mediante gestión directa.
- Gestión delegada, cuando la autoridad solicita a los operadores que gestionen los servicios que ésta ha definido.
- Sistemas regulados, cuando los operadores tienen la iniciativa para cambiar los servicios pero necesitan la autorización de las autoridades públicas.
- Libre competencia, cuando las autoridades no pueden intervenir en los servicios de transporte público llevados a cabo por las empresas. En este caso, dependiendo de si los operadores poseen el monopolio de algunos servicios o no, distinguimos a su vez entre:
 - Mercados cerrados, que pueden ser públicos (como sucede en la mayoría de casos) como privados, como en el caso de los servicios de autobús dirigidos por empresas privadas en la región de Île-de-France.
 - Competencia controlada, cuando se conceden derechos exclusivos durante un periodo limitado de tiempo mediante concurso. Es el caso español.
 - Mercados libres, donde los operadores tienen libertad para dirigir los servicios como deseen, sin derechos exclusivos que los protejan.

En la elección de uno u otro modelo de organización serán determinantes cuatro factores relacionados con la política de transporte de viajeros: El marco legal de un país, la tradición del país en relación con la gestión de servicios públicos, la cantidad de dinero público destinado a transportes, la historia, organización y competencias de los operadores de

transporte, y el concepto de área metropolitana. Es conveniente hacer referencia a estos cinco aspectos.

4.3.1 EL MARCO LEGAL

La existencia de una normativa delimitadora y el carácter exhaustivo de la misma puede condicionar el modelo de organización haciendo que los niveles de gobierno dispongan de niveles de autonomía alta, media o baja, restringiendo el margen de maniobra para hacer frente a los conflictos. Por el contrario una normativa demasiado laxa, puede dejar a las autoridades en situación de vulnerabilidad ante el contexto político existente en cada momento. Al menos en niveles autonómicos y respecto a una materia como el transporte de carácter compartido, en los que el Estado y las Comunidades Autónomas ejercen competencias, estas últimas incluso de forma delegada, el índice de autonomía puede catalogarse como medio. A nivel local, los Ayuntamientos ejercen competencias en materia de transporte metropolitano y público para poblaciones con más de 50.000 habitantes.

En este contexto además, el modelo de organización territorial español, presenta asimetrías de facto y de iure, determinadas por factores diversos agrupables en motivaciones económicas, fiscales, sociales y políticas que se han intentado compensar con mecanismos de cooperación interterritorial. Unos de los aspectos que condicionan ésta, es la ausencia de instituciones clave del federalismo. A pesar de su configuración como sistema descentralizado, el modelo territorial está aún alejado del federalismo, y mientras que en términos de autogobierno las autonomías se equiparan a otras entidades territoriales propias de los estados federales, en términos de gobierno compartido permanece en un nivel de desarrollo más propio de estados centralizados. La inexistencia de espacios de codecisión entre las diferentes comunidades autónomas, especialmente necesario en aquellas políticas sectoriales cuya competencia ejecutiva recae en las autonomías de manera prácticamente exclusiva por mandato constitucional (De la Peña Varona et al. 2013) como sucede con transportes. Se ceden competencias a niveles subcentrales, pero no se les deja participar de las decisiones comunes. Se podría decir que al igual que en otros ámbitos de cooperación como el de las conferencias sectoriales, existe en las relaciones comunidad autónoma-ayuntamientos aún una base ideológico-política de rivalidad entre ambos niveles

de gobierno, consecuencia de la cual tan solo un reducido número de actores apuestan por la cooperación.

Las administraciones han procurado buscar una respuesta adecuada al derecho de movilidad en las aglomeraciones urbanas, en cuanto necesidad primaria de la ciudadanía (García, 1998, p. 9). Para articular las prestaciones del sistema de transporte metropolitano, que implica la reducción a una misma naturaleza del transporte inicialmente urbano e interurbano, utilizan diversas fórmulas para dar cumplimiento a la necesidad de contar con una autoridad común de transporte, con una autoridad administrativa “ad hoc”.

4.3.2 LA CULTURA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Los partenariados público-privados o las externalizaciones, no gozan en nuestro país de buena prensa y son a menudo identificadas con una suerte de hegemonía del liberalismo y pensamiento único. Son confundidas con privatizaciones, y despiertan gran oposición en la función pública, cuando no son si no, cambios en la forma de prestar los servicios públicos. No suponen una renuncia por las autoridades a la prestación de servicios públicos.

La gestión pública y privada son distintas por naturaleza y a pesar de sus semejanzas, no pueden ser asimiladas fácilmente. Están condicionadas por objetivos de corte político como la equidad y por la distinta motivación de sus respectivos directivos, pues la pública no está ni puede estar sometida a un cálculo racional de beneficios y costes. Como dijo Ludwig Von Mises en un libro denominado “Burocracia” el gestor de una administración privada está condicionado (directamente si es el propietario e indirectamente por los mercados financieros si es un gerente contratado) por los resultados de su praxis gerencial. Si hay beneficios, los asume él, y si hay pérdidas también⁸². Las administraciones públicas por el contrario, y el aparato político del que forman parte, dependerán en cuanto a la expansión y reducción del gasto público, de los criterios del decisor político, pero éste no va a hacer un cálculo racional de costes y beneficios, pues son costes o beneficios meramente contables, y una partida presupuestaria, o una empresa pública cuya ineficiencia en términos

⁸² Bastos Boubeta, Miguel Anxo en una reseña sobre el libro de Parrado (2015)

económicos haya quedado probada, puede contar exactamente con la misma partida presupuestaria y la misma asignación de fondos en la siguiente anualidad.

Las ciudades alemanas normalmente disponen de empresas públicas (Stadtwerke) que dirigen todos los servicios locales de interés general (junto al transporte público, la gestión de aguas residuales y desechos, el suministro de electricidad etc) mientras que las autoridades locales francesas tienen la tradición de conceder los servicios públicos locales a operadores privados. Como también señalamos una de las conclusiones del estudio comparado de Huete y Navarro (2010) es que países como Noruega no suelen utilizar mecanismos de cooperación respecto a los servicios redistributivos, que consideran pertenecientes al “core business”, sin embargo cuando decide hacerlo, lo hace mediante una cooperación “externalizadora” al contrario que España, que cuando los usa, recurre a fórmulas de cooperación interna entre órganos administrativos.

La fórmula de la entidad pública empresarial, que al final se utilizó en el caso de Murcia, es criticada por el Consejo Jurídico en su dictamen 137/2005, al señalar que *“en la elaboración del Anteproyecto no se ha abordado el criterio seguido para decantarse por la categoría orgánica elegida, la entidad pública empresarial, en detrimento de la otra posible, es decir, el organismo autónomo”*. Se opinaba por este órgano que atendiendo a la relación de competencias atribuidas, tan solo estaría justificada esta fórmula en virtud de algunas que generarían contraprestación económica, pero que de las finalidades principales que motivaron la creación de la EPT, eminentemente coordinadoras entre la comunidad autónoma y los municipios que se integren, no se derivaba contraprestación alguna que justificase la elección de la fórmula de la Entidad Pública Empresarial.

4.3.3 GASTO PRESUPUESTARIO EN TRANSPORTE PÚBLICO

Constituye otro factor a tener en cuenta y que ha sido analizado en el apartado 4.1 de este estudio. Con el fin de recortar subvenciones, el gobierno británico procedió a la privatización del sector del transporte público a mediados de los años 80. En otros países se considera normal que el transporte público reciba grandes cantidades de subvenciones públicas como en Francia, donde sólo un tercio de los recursos provienen de la venta de billetes.

Se considera que un nivel gubernamental tiene mayor autonomía cuando menor es la dependencia legal y financiera respecto a niveles superiores a los que rinden cuentas. La existencia de un sistema de gobierno multinivel, ocasiona conflictos que deben resolverse mediante una gestión eficiente y eficaz, por lo que las RIG resultan necesarias. Cuando alguno de los niveles de gobierno territorial está condicionado por la legislación de otro, o por la tutela financiera que ejerce mediante subvenciones, la necesidad de existencia de las RIG se presenta con mayor intensidad.

En el caso de Murcia, se ha hecho mención al gasto público en transportes en el año 2006 mediante proyecto de gasto nominativo en concepto de transporte público urbano de viajeros al Ayuntamiento de Murcia. Aunque de forma indirecta esta subvención, cuando todavía no se había procedido a la inauguración del tramo experimental del tranvía, que tuvo lugar el 29 de Abril de 2007⁸³, iba destinada al grupo LATBUS, y como se verá al analizar la fase de evaluación, algunos de los actores pertenecientes a los operadores privados que explotan el servicio han señalado si no hubiera sido más apropiado crear incentivos económicos a las empresas mediante subvenciones al usuario, no a las empresas. El sistema de unificación de concesiones que respecto al transporte interurbano y urbano se mantuvo en Murcia al explotar empresas pertenecientes al mismo grupo las concesiones, permitiendo una unidad de acción homogénea en el ámbito de acción metropolitano, quebró en 2012 cuando a nivel local, otras empresas resultaron adjudicatarias. A pesar de ello, las subvenciones, bien a través de la EPT durante los años de vigencia, bien posteriormente a su desaparición, siguieron otorgándose.

4.3.4 LA HISTORIA, ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS OPERADORES DE TRANSPORTE.

No es tarea fácil para las autoridades de transporte público imponer decisiones a las empresas que a menudo poseen más competencia técnica y son mucho más conocidas por los viajeros que la propia autoridad común del transporte en sí.

Como hemos indicado, la red de servicios de transporte público por autobús que cubre la ciudad de Murcia, pedanías y su zona de influencia con una radio de acción de unos 20

⁸³ <http://www.tranviademurcia.es/historia>

kilómetros, viene amparada por una parte, por una concesión de transporte urbano que otorga el Ayuntamiento, y por un conjunto de concesiones de carácter interurbano que otorga la Comunidad Autónoma. En estas últimas hay que incluir concesiones que abarcando un ámbito territorial intramunicipal, son sin embargo interurbanas, al conectar los subsistemas territoriales, núcleos de población o pedanías entre sí, o con el núcleo predominante, en este caso la ciudad de Murcia, y en consecuencia corresponden también al gobierno autonómico. Son concesiones por tanto urbanas regionales. Pues bien, mientras la unidad de acción duró, mediante la prestación de servicios por empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial (LATBUS), la actuación homogeneizadora y la constante revisión armonizante para adaptarse a las necesidades de la demanda, fué respaldada por las administraciones autonómica y local conforme a las exigencias de las RIG.

Pero esa unidad de acción adolecía de una cierta fragilidad en el fondo, causa de las incertidumbres que perturbaban su consolidación, y a pesar de las sucesivas prórrogas otorgadas incluso de manera tácita por el Ayuntamiento, perduraron durante los años de la EPT, hasta que la concesión de transporte urbano salió a concurso que fué adjudicado al grupo empresarial integrado por las empresas MARTIN, RUIZ y FERNANBUS. Esta circunstancia tiene influencia en las RIG, mucho más armónicas cuando la situación funcional provocaba el ensamblaje “de facto” entre ambos niveles de gobierno.

Tampoco las concesiones interurbanas se libraban de cierta fragilidad derivada de la ausencia de una garantía legal sobre su continuidad, que se condicionó mediante una estrategia paralela a la creación de la EPT, como fué la creación del sistema integrado de transportes mediante Ley de 2009, que como contrapartida por la concesión de prórroga por cinco años, establecía para los operadores diversos compromisos e inversiones para la modernización de sus concesiones, que serían caducadas en caso de incumplimiento de los mismos, como se verá en la fase de implementación.

Es función de la responsabilidad que tengan los operadores en la organización de los transportes públicos, podemos distinguir tres modelos en los que se agrupan las principales áreas metropolitanas europeas.

- Áreas metropolitanas donde los operadores no intervienen, siendo la responsabilidad de las autoridades locales. Es un sistema claramente regulador, fruto de la importancia del transporte público como factor clave para el desarrollo sostenible de las ciudades, integrando aspectos económicos, medioambientales, y sociales. La autoridad establece el papel de los operadores y refuerza las reglas del juego en todos los regímenes. Es la situación que se da en Varsovia, con áreas cuyas redes de transportes no están integradas de manera que cada municipio es responsable de sus propios servicios de transporte, y la región es responsable de los servicios regionales exclusivamente, o áreas metropolitanas con una única autoridad regional o metropolitana que las dirige, como Bruselas, donde el transporte público es competencia exclusiva de la región de Bruselas capital. En ambos sistemas, en especial en el caso de Varsovia, el papel de las RIG es residual al no existir interacción ni participación con otros actores institucionales. En este sentido, el Contrato es una herramienta muy eficaz para la administración de los servicios de transporte público.
- Áreas metropolitanas donde los operadores son los responsables de la organización de las redes de transporte público. Es la situación de ciudades como Milán, con operadores próximos al régimen de monopolio, donde el Ayuntamiento ha firmado un Convenio con la compañía municipal ATM que estipula que es el operador encargado de organizar, gestionar y desarrollar las redes de transporte público.
- Áreas metropolitanas con un organismo específico encargado de organizar el transporte público. Existe una estructura que reúne a las autoridades locales con el fin de organizar y coordinar la provisión de transporte público en las ciudades. Es el caso de Reino Unido, donde el nivel estratégico está encomendado a la Autoridad de Transporte Público, que reúne a los representantes de las autoridades locales, y el nivel táctico está atribuido al Ejecutivo del Transporte Público, que implementa las decisiones de aquella. Las funciones de este último órgano, han evolucionado siendo al principio más operativas, encargándose posteriormente de tareas de planificación de servicios, otorgar permisos para construir infraestructuras, mejorar la calidad de los servicios mediante entidades de certificación, o subvencionar aquellos servicios no cubiertos por los operadores. También es el caso de Alemania, donde los

operadores públicos, crearon estructuras de coordinación en los años 80. Estas estructuras han evolucionado hasta convertirse en autoridades de transporte. Por otra parte, el modelo Español, donde las tres principales áreas metropolitanas disponen de autoridades de transporte que están integradas por responsables del transporte público. El Consorcio Regional de Transportes en Madrid, la Autoritat del Transport Metropolità en Barcelona, la Entitat del Transport Metropolità en Valencia.

4.3.5 LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN RELACIÓN CON LAS CARACTERÍSTICAS DEL AREA METROPOLITANA

La organización de los transportes públicos refleja las singularidades nacionales, que son el resultado de varios factores como el contexto histórico, el marco institucional existente, y las costumbres culturales. Las redes de transporte público de las ciudades, normalmente son multimodales, lo que implica una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de (transporte, autobús, tranvía, metro etc...). Una integración que debe ser tanto técnica, en cuanto a la organización de los transbordos, como lógica, en relación con el papel que juega cada modo, y tarifaria.

A menudo las empresas que prestan los servicios son distintas, como en el caso de Murcia, lo que plantea una necesidad aún mayor de integración. Además, son diversas las autoridades públicas que comparten la organización del transporte público. El transporte colectivo de viajeros en Murcia, se presta por un lado con una UTE integrada por las empresas, MARTÍN, RUIZ, y FERNANBÚS y por otro, por las concesiones de transporte interurbano, competencia autonómica y que explota el grupo LATBUS. Se da la circunstancia de que en un ámbito geográfico inframunicipal, coexisten por tanto dos niveles de gobierno prestando servicios de transporte, el Ayuntamiento respecto al transporte estrictamente urbano, y la Comunidad Autónoma, respecto al transporte interurbano municipal. Además hay que añadir el transporte interurbano regional, de carácter intermunicipal, y que también es competencia autonómica. En todos los casos, las concesiones están otorgadas a operadores privados. En otras áreas metropolitanas como Madrid, coexisten operadores públicos con los privados.

Los tipos de servicios tradicionales, urbanos, suburbanos y regionales, no son precisos en el caso de las áreas metropolitanas, coexistiendo numerosos centros y subcentros urbanos, separados en algunas ocasiones por áreas de menor densidad o vacías. Por todo ello, la organización de las redes de transporte público, presenta una gran complejidad. Esta complejidad es aún mayor cuando como en el caso de Murcia, no solo coexisten niveles de gobierno sobre la misma área metropolitana, sino también diferentes operadores privados, si bien durante los años de existencia de la EPT y con el mismo sistema de organización mediante concesiones titularidad del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma, los servicios eran prestados por empresas pertenecientes en una u otra medida a los mismos titulares, el grupo LATBUS lo que reforzaba la idea de actuación unitaria en lo que a prestación de servicios se refiere.

A pesar de estas diferencias entre áreas metropolitanas, toda organización de los sistemas de transporte puede clasificarse de acuerdo a tres niveles diferentes:

- El nivel estratégico, competencia de las autoridades de transporte, y relacionado con el diseño de las decisiones políticas, la definición global de la red y los objetivos generales de la política de transporte público.
- El nivel táctico, donde se establecen políticas concretas, definiendo las tarifas y la oferta de transporte, de acuerdo a los objetivos globales identificados en el nivel anterior.
- El nivel operativo, que consiste en conseguir la correcta operación de la red y el control de los costes.

De acuerdo con el marco institucional y el contexto de cada modelo de organización, los niveles anteriores se reparten entre los operadores y las autoridades de transporte, recayendo en esta última los niveles estratégico y táctico.

Algunos aspectos de la política de transporte como el modelo de organización dependerá entre otros factores del marco administrativo o del sistema de organización territorial de un

país. Por ejemplo el altísimo número de municipios electos en Francia, (en París, la región de Île de France ya cuenta con 1300 municipios) y la existencia de un sistema de gobierno multinivel, municipio, provincia y región, (como en el caso español), explican la gran necesidad de coordinación mediante la creación ad-hoc de autoridades comunes que se ocupen del transporte público. La ciudad de Madrid, abarca 606 Km², y viene a suponer tanto como los 62 municipios que constituyen el área metropolitana de Lyon.

A su vez, la estrategia que conlleva al establecimiento de mecanismos de coordinación en el proceso de toma de decisiones y en la organización y diseño del modelo de transporte, tiene que tener en cuenta a su vez las características del área metropolitana a la que se dirige la prestación de servicios.

Según el Atlas Estadístico de las Areas Urbanas en España⁸⁴, el Area Metropolitana es un área geográfica urbanizada en la que existe un elevado grado de interacción entre sus diversos núcleos urbanos en términos de desplazamientos, relaciones cotidianas o actividad económica. La mayoría de las ocasiones, el ámbito de actividad de las áreas metropolitanas coincide con el ámbito geográfico de la autoridad común de transporte, como en el caso del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, o del Consorcio de Transportes de Asturias, cuyo ámbito de acción es regional, pero otras veces, el área de actuación de la autoridad de transportes es más limitado, como ocurre en el caso de la Mancomunidad de Transportes de Pamplona, el de A Coruña, o el del Campo de Gibraltar.

Tanto el tamaño de población a la que hay que abastecer, como su extensión y distribución en el territorio son factores que no se puede obviar en la gestión de la movilidad urbana. Es más fácil conseguir una provisión eficiente de servicios en una población compacta como Barcelona o Pamplona, que en una dispersa como Lleida o Asturias.

Mientras que la identificación de subcentros, o la polinucleación ha dominado el debate sobre la estructura urbana de las Areas Metropolitanas en España, poca atención se ha dedicado por el contrario a la intervencionalidad entre los subcentros o policentricidad, cuando

⁸⁴ *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España (2000). Ministerio de Fomento. Madrid.*

el análisis del funcionamiento de las principales Areas Metropolitanas en nuestro país arroja como conclusión que la relación entre ambos conceptos es directamente proporcional, es decir, a mas polinucleación, mayor policentricidad (Marmolejo et al., 2015, p 679).

El policentrismo es el nuevo paradigma de las políticas territoriales, y también desde una perspectiva medioambiental, social y económica, pero es un concepto cuya significación ha de entenderse en proceso y por tanto inacabada. En cualquier caso, es un concepto que puede condicionar la estructura urbana, resultando que el modelo de organización del transporte tendrá que tener en cuenta también el ámbito geográfico y las características territoriales del área metropolitana a la que presta servicios.

Tradicionalmente el debate en torno al policentrismo ha girado en torno a dos enfoques, el morfológico, basado en la densidad y la distribución espacial por medio de la formación de núcleos densos de empleo, y el funcional que hace énfasis en los nodos y en las conexiones entre núcleos. El primer enfoque es identificado con el concepto de polinucleación, pero cuando conforme a la segunda perspectiva, se reconoce la importancia de la dimensión multinivel de la organización territorial, se acuña el término de policentricidad, conforme al cual junto a una estructura urbana polinucleada configurada por áreas metropolitanas, existen a su vez dentro de estas áreas, subsistemas urbanos. En los subsistemas coexisten varios subcentros en plano de igualdad, pero también en otras ocasiones, aparece un núcleo predominante que los estructura. Así aparecen municipios con poder estructurante subsidiario, que funcionan como núcleos de segundo orden. Entre los subcentros que integran los subsistemas, existen relaciones de bidireccionalidad o de intervinculación funcional.

La evolución de la polinucleación hacia un enfoque más funcional, con mayor densidad, con mayor diversidad y bidireccionalidad, no sólo viene de la mano de la mayor descentralización, de la pérdida de importancia del centro original frente a la periferia más potente, sino que la aparición de paisajes polinucleados y dispersos, viene también provocada por la expansión de los núcleos tradicionalmente independientes. Las dinámicas urbanas locales traspasan los contínuos urbanos centrales y los límites municipales, de manera que son necesarios ámbitos supralocales de prestación de servicios mancomunados,

u organismos de concentración de competencias, siendo estos últimos preferibles por cuanto aquellos dependen de la voluntad política de interactuar mediante el establecimiento de vínculos de cooperación intergubernamental.

El proceso de globalización ha impulsado la transformación de las ciudades provocando modificaciones en la organización de los territorios. La configuración de ciudades como Madrid, ha cambiado en los últimos años, pasando de ser un área metropolitana tradicional, a ser una red urbana policéntrica integrada por una red de ciudades intermedias, con el municipio central donde se realizan las actividades de ocio y comerciales, parques tecnológicos y científicos donde se realizan las actividades del sector terciario innovador, y parques empresariales donde se centran las actividades del terciario empresarial.

El ámbito territorial de la EPT fué un asunto que centró el debate político de creación de este organismo, y también fué uno de los aspectos que se tuvo en cuenta al diseñar su estrategia de creación, como se destaca en el informe del Consejo Económico y Social y en el dictamen del Consejo Jurídico. En el informe sobre movilidad realizado para la DGTP dentro del denominado “Plan Integral de Transporte de Viajeros de la Región de Murcia” por la empresa “CONSULTRANS”, basándose en una encuesta domiciliaria realizada mediante seis mil entrevistas, se realizan una serie de consideraciones sobre la delimitación territorial del posible Consorcio de Transportes de Murcia.

En dicho informe, el territorio regional es dividido en 99 zonas, que se agrupan en torno a 10 Areas: Murcia Urbana, Murcia Periferia, Murcia Corona, Molina de Segura, Cartagena Urbana, Cartagena Corona, Yecla-Jumilla, Cieza, Caravaca y Lorca. Se destaca que casi el 47% de la población total de la Región tiene su residencia en los municipios de Cartagena y Murcia y que los índices de movilidad mecanizada, son menores en áreas de gran concentración demográfica (Murcia Urbana y Cartagena Urbana) mientras que son superiores en los entornos de esos núcleos centrales (Murcia Periferia y Murcia Corona, por ejemplo). Así mismo se indica en el informe que existe un alto nivel de relaciones mutuas entre las áreas Murcia Urbana-Murcia Periferia, con las áreas Murcia Corona-Molina de Segura, lo que puede requerir la delimitación de un ámbito de prestación conjunta para la mejor coordinación de la oferta de transporte.

Las características del Area Metropolitana de Murcia podrían sugerir la existencia de varios subsistemas urbanos, como el de Alcantarilla, Molina de Segura, Alguazas, Las Torres de Cotillas, que trascienden al ámbito central geográfico del municipio de Murcia, cada uno de los cuales estaría integrado por núcleos o subcentros (pedanías) de mayor o menor preponderancia frente a los demás, de manera que los flujos o relaciones de policentricidad funcional entre los subsistemas, motivarían el establecimiento de soluciones de movilidad basadas en un indicador orbital, que mide la relación de los subsistemas entre sí, sin contar con el subsistema central (Murcia), o en un indicador radiocéntrico, que mide la interacción del subsistema central y los periféricos.

Así, podría afirmarse que Murcia es una red polinucleada, pero más que por razones cuantitativas atinentes al número de núcleos y el tamaño del sistema territorial, por la matriz territorial sobre la que descansa el sistema urbano, como resulta evidente en el caso de ciudades como Barcelona o Bilbao, en donde los núcleos siguen los valles o se distribuyen a lo largo de cuencas hídricas.

Pero si el sistema de organización de transportes debe tener en cuenta la intervencionalidad o policentricidad funcional, también es cierto que cuando entre los subsistemas exista mayor nivel de policentricidad, mayor será la obertura y la dependencia de la red, por lo que la consecuencia la demanda de movilidad será mayor que en sistemas más autosuficientes y contenidos. No siempre la organización y articulación de las áreas metropolitanas sigue un camino uniforme. En ciudad de México, a pesar de las diferentes actuaciones realizadas en las últimas décadas, los resultados de la reestructuración de la ciudad son insuficientes, como consecuencia de la fragmentación del área metropolitana formada por espacios con dinámicas diferentes que producen desigualdades en la dotación de servicios y en la generación de empleos, con insuficiencias en servicios básicos como el abastecimiento de agua y energía. En definitiva un área donde la intervencionalidad de los subsistemas y de los núcleos urbanos es débil.

En consecuencia, el diseño de la red de transporte del Area Metropolitana tendrá que tener en cuenta el análisis de las relaciones entre polinucleación y policentricidad, para

atendiendo a sus características de mayor monocentrismo, o policentrismo, polinucleación o policentricidad funcional, diseñar el modelo de organización en el que las relaciones bidireccionales de coordinación intergubernamental serán un factor emergente que no será posible obviar.

4.4 INTERRELACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES CON OTRAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y MEDIDAS CONCRETAS.

El transporte público forma parte esencial de la sociedad y ofrece grandes oportunidades de inclusión social en aspectos como la sanidad, la educación, el empleo o el ocio, lo que se traduce en mejores sistemas sociales y económicos y en un aumento de calidad de vida para todos. Cualquier política o estrategia de transportes está ligada a otras. Hay políticas o estrategias que afectan al mismo área aunque a una escala de implementación diferente, de manera que la estrategia para un barrio es diferente a la de un municipio, una región o un país. Las RIG son el marco organizativo que facilita la coordinación entre las diferentes escalas de implementación.

Además, existen políticas o estrategias de transporte que están relacionadas con otros modos y que influyen en la que se trata de implementar. Por ejemplo el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Murcia, se propone entre sus objetivos incorporar al Plan, las previsiones del Plan Municipal Director de la Bicicleta, y entiende el sistema de transporte público como un sistema que debe ser eficiente, coordinado e integrado por diversos modos de transporte público municipal, con el tranvía como sistema estructural complementado con una red de transporte mediante autobuses, y a su vez coordinado con los sistemas de transporte propios de la Comunidad Autónoma.

También hay políticas o estrategias de transportes relacionadas con otros aspectos como los usos del suelo, el uso de la energía o la exclusión social. En este sentido Miralles y Cebollada (2003, p. 36) destacan que las políticas públicas de movilidad y de transporte deben relacionarse con la planificación territorial y urbana, pues así se pueden valorar y evaluar las consecuencias que la planificación urbana tienen sobre la movilidad y a la inversa. Y esto tiene que visualizarse en la administración local, a juicio de estos autores, mediante la reorganización de los organigramas municipales o supramunicipales, que deben vincular las

áreas dedicadas a la movilidad, transporte y planificación urbana, en virtud de la relación dialéctica que existe entre ellas. También mediante una estrategia común que implique que los técnicos de esos sectores no pertenezcan a un único colectivo profesional único y aislado, y otorgando igualmente a la responsabilidad política un criterio unificado.

En esta línea, Serrano (Murcia, 2001) señala que el transporte público de viajeros en la Región de Murcia puede considerarse un factor básico clave en el desarrollo económico y social e instrumento indispensable de cohesión regional, por cuanto que elimina obstáculos geográficos y económicos en orden a la consecución de este objetivo. Además, es un servicio público de extraordinaria importancia⁸⁵.

La prestación de un servicio esencial como el transporte tiene una relevancia especial para cualquier nivel de gobierno. La movilidad, un término tradicionalmente asociado al concepto de transporte, no es más que un componente intrínseco del comportamiento humano⁸⁶ y es un término más amplio que el desplazamiento en sentido técnico⁸⁷.

Esta preocupación ha sido constante a lo largo del tiempo en los centros de poder político y administrativo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuanto que además de las razones ligadas al desarrollo económico, el transporte de viajeros por carretera debe garantizar unos niveles razonables de accesibilidad y movilidad en la población, y está íntimamente relacionado con otros modos de transporte, de donde resulta que no es fácil disociarlo de la inevitable concepción de sistema integral o común de referencia.

El transporte y el territorio constituyen un binomio de relación directa y se necesitan mutuamente. No hay vertebración posible del territorio sino mediante el adecuado diseño de un red de transportes que permita una accesibilidad homogénea y beneficiosa para el conjunto de toda la zona de actuación. Por otra parte, el diseño de las infraestructuras de transporte debe acomodarse a los rasgos naturales del propio territorio, no obstante lo cual,

⁸⁵ *La normativa de régimen local, reserva a las entidades locales la competencia de transporte público de viajeros y atribuye a los municipios de más de 50.000 habs la obligación de contar con transporte público colectivo de viajeros.*

⁸⁶ *Serrano, 2001, p. 12*

⁸⁷ *Serrano, 2001) "El concepto de movilidad (...) incluye las causalidades ligadas al propio desplazamiento (...) los criterios de optimización a tener en cuenta al estudiar la movilidad humana son: La conservación de la integridad, la duración del trayecto, la economía de costes y gastos , y las limitaciones que supone para el medio natural (...)*

la accesibilidad del espacio no depende exclusivamente de la densidad de infraestructuras existentes sino, entre otros, de la gestión de los servicios de las empresas de transporte.

En cuanto a los costes medioambientales se puede señalar que la utilización de vehículos que utilizan combustibles contaminantes, eleva el nivel de contaminación de las ciudades, por lo que cobran una especial relevancia las políticas que tengan por objeto el uso de transporte público sostenible con el medio ambiente.

Pero quizá la más aceptada por el público en general sea la influencia que el transporte en general y el sector de transporte de viajeros en autobús en particular, tiene en el conjunto de la economía regional, nacional y europea, siendo considerado un sector estratégico clave para el desarrollo económico y social (Cazallo, 2010, p. 82). En este sentido, el transporte público de viajeros ha sido gestionado tradicionalmente mediante fórmulas de gestión indirecta a través de operadores privados de transporte, siendo la concesión el supuesto más común⁸⁸. Sin embargo, la situación económica actual y la necesidad de adaptarse a los cambios justifican la defensa de un nuevo modelo de gestión en el que se introduzcan cambios de carácter estructural para corregir los problemas derivados de la nueva realidad del transporte a nivel regional y nacional.

La planificación de una estrategia o política de transportes, normalmente incluye una serie de medidas concretas como hemos señalado. La mayoría de las medidas, forman parte de una política o estrategia más amplia que debe estar bien diseñada para asegurar que la incorporación de una medida concreta no se duplique o contraponga con otras, mejorando la capacidad de adoptar un enfoque integral a los problemas de transporte. El proceso de toma de decisiones de muchas medidas está íntimamente ligado al de aquellas estrategias a las que están asociadas, si bien puede que esto ocurra solo en el inicio, hasta que se define la medida, o que la influencia sea más duradera como pudo suceder en el caso de la EPT, cuando una vez adoptada la medida mediante la decisión de su creación, la financiación de

⁸⁸ *El mapa concesional de la Región de Murcia integra 35 concesiones, alguna de las cuales fueron adjudicadas bajo la antigua Ley de Transportes de 1947, por lo que muchas nacieron con anterioridad actual sistema autonómico de organización territorial*

su puesta en marcha, dependió de la estrategia global que posiblemente por la coyuntura económica condicionó los plazos de las distintas etapas.

5. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS DE LA REGIÓN DE MURCIA: LA EPT COMO ESTRATEGIA TRONCAL

El surgimiento de las políticas públicas responde a un enfoque relacional interactivo según el cual para la solución de los problemas, el Estado aparece como principal articulador societal. Las políticas son acciones de hacer y no hacer, son acciones de los Estados. La Política de Transportes es una política de proximidad y cercanía, con resultados que se perciben fácilmente por el ciudadano, por lo tanto de una clara relevancia social. Una vez ha entrado en la agenda, la política de transportes se somete como cualquier otra al ciclo de políticas públicas, por lo que será objeto de formulación, implementación y evaluación. Sin embargo cuando, como en el caso de transportes, la política pública se materializa a través de programas implementados por diferentes organismos, o niveles gubernamentales, este conjunto de organizaciones adopta la forma de policy network, y las RIG desempeñan un destacable papel como marco organizativo de análisis que explica la compleja realidad de la acción pública del transporte.

Abordaremos desde esta perspectiva el ciclo de la política pública de transporte público de viajeros, y respondiendo a postulados fundamentalmente descriptivos, analizaremos la política de transporte de viajeros en la Región de Murcia, y en especial la creación de la EPT, como parte nuclear de la estrategia de transportes autonómica. De esta manera podremos comprobar si en las diferentes etapas del proceso de toma de decisiones que conlleva la creación de la EPT, como estrategia troncal de la política de transporte de viajeros en la Región de Murcia, las RIG aparecen como un factor relevante que posibilita la mejora de la coordinación de actuaciones en materia de transporte de viajeros, y en consecuencia favorece una adecuada movilidad y un eficaz transporte.

La perspectiva con la que se abordará el análisis de la política de transporte público de viajeros en la Región de Murcia, y su relación con las RIG, es una perspectiva derivada del

análisis de políticas públicas, con una finalidad explicativa, y método inductivo. El análisis de políticas públicas se ha desarrollado siguiendo dos caminos diferentes (Fernández Pérez, 1996, p. 468). Mientras un grupo de investigadores, entre los que figuran Lowi y Dye, ha puesto el énfasis en el análisis de los contenidos, *outputs* y determinantes de las políticas públicas, un segundo grupo (Jones, Thoenig) ha centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas y prestado una atención preferente al papel de los diferentes actores y estilos decisorios. De forma similar a lo que sucede en el resto de políticas, la política de transportes puede caracterizarse por un ciclo vital estructurado a través un proceso de cuatro etapas como puede observarse en Gráfico 6. Estas etapas representan periodos determinados en los cuales se desarrollan los trabajos preestablecidos, de forma que en cada fase se recopila la información necesaria, se utilizan una serie de recursos y se obtienen diversos resultados.

En la etapa de *Definición*, se identifican los problemas y se definen los objetivos de la política o estrategia para solucionarlos. Se considera cual es el problema, donde está, qué lo causa, a quién afecta qué debe lograrse y quien es el responsable de gestionarlo. Veremos como en los debates parlamentarios que dieron lugar a la aprobación de la creación de la EPT, hubo consenso al entender que la creación del organismo de concentración de competencias, era necesaria para mejorar la coordinación del transporte en la Región de Murcia. En consecuencia, el problema de la coordinación del transporte entró en la agenda, pues sin alcanzar proporciones de crisis, pareció tener un cierto impacto a raíz de las numerosas experiencias de otras comunidades autónomas e incluso a nivel europeo, en las que se decidió crear un organismo de concentración de competencias. Así se expresa en el preámbulo de la Ley cuando señala como su principal objetivo “*coordinar decididamente las actuaciones en materia de transporte en la Región Murcia, con el fin de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un grado de calidad y sostenibilidad homologable al de otros ámbitos análogos de Europa.*”

En la fase de *Formulación y Toma de Decisiones*, se diseña y desarrolla la política o estrategia, procediendo a la generación de alternativas. Con la participación de los agentes involucrados, organizaciones, autoridades locales y gobiernos, durante el proceso de creación de la EPT se tuvieron en cuenta enfoques alternativos en diferentes aspectos, como

la forma que debía adoptar el órgano de concentración de competencias, si consorcio, si organismo autónomo, si como finalmente se consideró, entidad pública empresarial, o el ámbito territorial que debía abarcar, si el área metropolitana de Murcia, si este área y la zona de influencia de municipios limítrofes, o si debía extender su ámbito a la Región de Murcia. También se evalúan las alternativas, y se procede a analizar desde el punto de vista técnico cada una de ellas, usando el análisis multicriterio, para determinar hasta qué punto cada opción satisface los objetivos fijados y los valores establecidos. Cada alternativa se evalúa con criterios técnicos, considerando su potencial aceptación por la sociedad. En la etapa de *toma formal de la decisión*, la institución responsable toma finalmente la decisión, considerando los puntos de vista de todos los agentes implicados, así como los resultados de la etapa anterior de evaluación de alternativas, y ello supone el compromiso de los agentes, la asignación de recursos y la fijación de un programa para su implantación. Estas dos fases, *Definición*, por una parte, y *Formulación y Toma de Decisiones* por otra, se analizarán en las partes 5.1 y 5.2 respectivamente.

Durante la etapa de *implementación*, que analizaremos en parte 5.3, se refiere a aquel momento de la política en que se pone en marcha y se ejecuta. Si en la fase anterior la relación entre política y administración era uno de los aspectos más relevantes, adquiriendo un papel protagonista los técnicos, asesores o funcionarios de alta cualificación técnica, que tienen que relacionarse con políticos que toman la decisión, en la fase de implementación el protagonismo es para la “caja negra” para el aparato burocrático de la administración, que se ocupa de la ejecución y de la gestión de la puesta en marcha de la política. En esta fase se procede a la adopción de un plan de gestión del proyecto que establezca un programa detallado de actividades, medidas y necesidades. En este sentido entre las atribuciones del Consejo de Administración de la EPT, se incluye la de proponer al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, el Plan de Transporte de Viajeros, plan que sin embargo, no se abordó durante los años de funcionamiento de la EPT como veremos.

Finalmente, en las etapas de *seguimiento y evaluación*, que se abordarán en parte 5.4, se analizan los resultados de la estrategia implantada, incluyendo los procedimientos para registrar el éxito técnico de la medida y su impacto, los cambios en la percepción pública, y en los patrones de movilidad, y la evaluación de la estrategia en relación con los objetivos

prefijados. Sus resultados además se usan como input en la formulación de políticas o estrategias futuras.

Gráfico 7: Etapas de la Política Pública de Transportes



Pero como hemos indicado, las etapas de la política de transportes no se articulan de forma lineal, o de una manera progresiva, de la primera hasta la última, más bien al contrario, se acumulan o incluso se repiten. En concreto, la formulación de Políticas Públicas y la Implementación, podemos decir que son dos momentos coincidentes pero en absoluto excluyentes, y mientras la primera etapa corresponde tradicionalmente al denominado Estado dinámico, en movimiento, la segunda aparece vinculada a la caja negra, al aparato burocrático, al Estado o estructura institucional estática. Así, cada una de las actividades desarrolladas en la política, no deben realizarse aisladamente, sino en el contexto del conjunto de etapas mismo, considerando las necesidades del resto de etapas, y no necesariamente en un orden secuencial cronológico, lo que permitirá adoptar la mejor solución global posible. De esta forma, la utilización de este conjunto de etapas, permitirá planificar adecuadamente la etapa actual a la vez que se tienen en cuenta las interrelaciones con las restantes etapas descritas en el proceso de toma de decisiones de transporte.

Por tanto, el proceso de toma de decisiones de transporte, puede responder a varias tipologías. En primer lugar, el *proceso lineal*, que se desarrollaría conforme a las etapas identificadas en Gráfico 7, ordenadamente y sin repetición o superposición. En segundo lugar, el *proceso de repetición de etapas*, en virtud del cual si no se llega a un acuerdo en la toma de decisiones, probablemente se vuelva hacia atrás, a la generación de alternativas, lo

que requerirá una nueva evaluación. En tercer lugar, el *proceso de etapas paralelas*, cuando el proyecto de toma de decisiones implica que se desarrollen varias etapas al mismo tiempo, como en los supuestos en que encontrándose la política en fase de implementación, se procede no obstante a su seguimiento y evaluación⁸⁹. En cuarto lugar, el proceso con un *segundo proceso asociado*, como ha ocurrido en el caso de Murcia, cuando una vez adoptada la decisión de la creación de la EPT como eje fundamental de la Política de Transportes, se procedió a la creación del Sistema Integrado del Transporte como estrategia asociada a la anterior, y centrada en la modernización de las concesiones administrativas a cambio de ofrecer a los operadores una prórroga de su duración⁹⁰. Finalmente, el *proceso cíclico*, conforme al cual los resultados de la evaluación, retroalimentan de nuevo la redefinición de problemas, en la que se identifiquen otras opciones, destacando los aspectos que deben ser considerados en las estrategias y políticas futuras.

El análisis de políticas públicas centrado en el estudio de sus fases, ha recibido críticas entre algunos autores que lo encuentran descriptivo y inapropiado para explicar cuestiones de fondo, como las causas de los cambios y variaciones en las políticas. En consecuencia, se entiende que bloquea y limita la capacidad explicativa de los estudios sobre políticas públicas (Grau, 2002, p. 49) *“En pocas palabras, se puede decir que lo que se pretende con el esquema de las fases es facilitar la comprensión del funcionamiento de los procesos de las políticas. El esquema de fases está pensado para contribuir a explicar “cómo” funciona, de qué manera se explica el proceso de políticas públicas”* (Dye, 1992, p.24⁹¹). Sin embargo el esquema de fases, no se plantea como un modelo teórico explicativo del proceso de políticas, sino como una herramienta analítica que sirve para explicar o describir el “cómo”, y esto puede ser un paso previo para la búsqueda de las causas que expliquen los “porqués”.

⁸⁹ En la región de Île-de-France se programó la realización de una evaluación intermedia del Plan de Transporte Urbano mientras se continuaba implantando el Plan.

⁹⁰ También en Erfurt, Alemania, se concretó la necesidad de un segundo Plan de Transporte antes de haber implantado el primero, estableciendo este último los objetivos generales de la planificación del transporte urbano en la ciudad, mientras que el segundo Plan se centraba en estrategias concretas en relación con diferentes tipos de transporte sostenible.

⁹¹ En Grau, 2002, p.37

5.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y FORMACIÓN DE LA AGENDA

Los recursos disponibles para la toma de decisiones y la dinámica económica no son uniformes por lo que las Políticas Públicas proponen acciones y medidas que son diferentes de unos lugares a otros. La Política de transporte público de viajeros reviste una importancia estratégica.

El objetivo básico de todas las administraciones en materia de transporte público consiste en conseguir que éste gane más cuota de movilidad en relación a los desplazamientos en vehículo privado, pero la consecución de este ambicioso objetivo, en cuanto que depende de elementos que afectan a varias administraciones, requiere necesariamente de coordinación y acuerdos, entre las administraciones, y entre estas y las empresas operadoras, para que el conjunto funcione como un sistema y sea percibido como un sistema integrado por el ciudadano.

La movilidad y los desplazamientos que se originan a consecuencia de la misma, causan ciertos problemas que deben ser abordados desde una óptica global y mediante la adecuada coordinación de tiempo espacio y coste entre los diferentes modos de transporte, de donde resulta la importancia de la existencia de entes o consorcios que contemplen la movilidad en su conjunto.

A nivel internacional, la necesidad de creación de una autoridad común para hacer frente al problema de coordinación en el transporte, ha sido frecuente en numerosas experiencias. Al igual que en muchas ciudades alemanas, a finales de los años 70, se creó un organismo de coordinación para las redes de transporte público llamado “Verkehrsverbund”, Alianza de Tarifas y Transportes Públicos de Stuttgart (VVS) pero algunas de estas organizaciones han evolucionado convirtiéndose en autoridades de transporte con muchas más competencias que la mera integración tarifaria. También en América del Sur, la gestión del sistema metropolitano de la Región Metropolitana de Recife, principal centro económico del Estado de Pernambuco, corresponde a una entidad de índole estatal, la Empresa Metropolitana de

Transporte Urbano. Esta Entidad también se ocupa del Sistema de Transporte Público de Pasajeros, que está integrado por diversas redes de autobuses, y una línea de metro. Pues bien, el Gobierno del Estado, y la Alcaldía de Recife están trabajando conjuntamente en la creación de un Consorcio de Transportes para la Región Metropolitana de Recife, en cuanto que son conscientes de que la efectividad de las reformas que se derivan de la creación del Consorcio requiere un esfuerzo conjunto del Estado y los municipios integrados en la Región.

En línea con lo previsto por el Libro Verde de la Comisión Europea “Hacia una nueva cultura de movilidad” y con los Libros Blancos del Transporte de 2010 y 2011, así como teniendo en cuenta los objetivos de la “Estrategia Española de Movilidad Sostenible” del Ministerio de Fomento, con la instauración de los Consorcios de Transportes en cualquiera de sus formas posibles, se pretende articular la cooperación económica, técnica y administrativa de las administraciones consorciadas para impulsar la creación de un sistema de transporte público basado en dos objetivos consustanciales a cualquier política de transportes, la integración tarifaria⁹² y la intermodalidad⁹³. Mediante la creación de Sistemas Integrados de Transporte, las autoridades de transporte público están siendo el ejemplo paradigmático de la nueva “gobernanza” de la nueva ciudad⁹⁴, basada en la corresponsabilidad institucional y en la coordinación administrativa.

También a nivel nacional, la conveniencia de la creación de un organismo coordinador del transporte metropolitano se hacía sentir desde hacía tiempo, y más con el antecedente

⁹² *Entre las competencias atribuidas a la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia por el Anexo I.B.1 de la Orden 1 de Diciembre de 2010, “3.Elaborar y proponer al Consejero competente en materia de transportes un marco tarifario común para los transportes de viajeros por carretera, dentro de una política de financiación que defina el grado de cobertura de los costes por los sistemas integrados de tarifas, estableciendo éstos de acuerdo a la función social que cumple el transporte público y sometiéndolos, en su caso, a los órganos competentes en control de precios.” en relación con el art. 5.2.b) de la Ley 3/2006 de 8 de Mayo de creación de la Entidad Pública del Transporte.*

⁹³ *Aunque originariamente inventado durante la Convención de UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) de 1980 referido a los contratos de transporte de mercancías en los que se utilizaba más de un modo de transporte, por extensión ha terminado usándose en idéntico sentido para el transporte de viajeros.*

⁹⁴ *(Cerrillo, 2005, p. 12) “La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas, el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados”.*

exitoso del caso de Madrid con la creación del CRTM en 1985, por lo que al formular la política se tuvieron en cuenta varias experiencias, como las de Asturias, Pamplona, Madrid, Valencia y Barcelona. En todas ellas trasciende de alguna manera, la existencia de un sistema de organización basado en una triple integración, tarifaria (quizá de las más obviamente percibidas por el usuario) modal, y administrativa. Esta última es la que facilita la plena integración en el sistema de las otras dos, y la que otorga el papel protagonista que tienen las RIG en la política de transporte.

5.1.1 LAS RIG EN EL TRANSPORTE: UNA PREOCUPACIÓN CONSTANTE EN LA AGENDA

Por tanto la necesidad de contar una autoridad pública que regule y coordine el transporte colectivo en las aglomeraciones urbanas ha sido una preocupación constante hasta nuestros días. Es una estrategia fundamental en la política de transporte a la que no ha sido ajena la Región de Murcia, y siempre ha estado presente al abordar los diferentes aspectos de la movilidad.

Baste señalar algunos antecedentes como el Plan Director de Transportes, el Decreto de Coordinación del año 1991, el Plan Integral de Viajeros del año 2000, o la reciente Ley 10/2015 de 24 de Marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia, para destacar como las RIG y de forma indirecta la necesidad de creación de una autoridad común siempre ha centrado el debate político regional sobre transportes.

- El Estudio de Actualización del *Plan Director de Transportes de 1984*, (sobre el anterior Plan de 1981) establecía como propuesta de actuación una mayor liberalización en las concesiones a través de una reducción de los plazos de vigencia con un máximo de quince años, y una aplicación del sistema tarifario teniendo en cuenta las distintas características de los servicios y la distinta repercusión que el aumento de costes supone en cada caso, abogando por la subvención al viajero/km y no a la empresa. También estructuró el sistema de transporte interurbano en torno a tres ámbitos de actuación: la red de itinerarios de interés preferente, los servicios en áreas suburbanas y los servicios en áreas rurales.

- Existió un Decreto⁹⁵ que reguló la actuación coordinada de los Ayuntamientos con la Comunidad Autónoma en materia de transporte público de viajeros, un Decreto que tomó como fundamento la LOTT y su Reglamento de desarrollo, supeditando el establecimiento de nuevas concesiones o la modificación de las existentes a la conformidad de la Entidad concedente (administración autonómica) mediante la aprobación del correspondiente Plan de Coordinación de la Explotación por la Dirección General de Transportes y que deberá garantizar en todo caso según su art. 2 *“(...) la satisfacción de las necesidades de la Comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles y el mantenimiento del equilibrio económico de las concesiones”*. Pero habría que advertir dos circunstancias que influyeron en la validez del Decreto de forma destacada, como indica García (Madrid, 1998 p.26): Por una parte, el Decreto quedó sin base legal que lo sustente con la STC 118/1996 de 27 de Junio al declarar la inconstitucionalidad de la regulación del transporte urbano, y en segundo lugar, la atribución a la Comunidad Autónoma de la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local con las de otras Administraciones Públicas en asuntos que impliquen interconexión de intereses únicamente podría producirse en forma de Planes Sectoriales, a los que nos referiremos en las partes de implementación y evaluación.
- Posteriormente, el Plan Integral de Viajeros de la Región de Murcia encargado a una empresa consultora en el año 2000, ya dejaba patente de nuevo la necesidad de contar con un organismo para la gestión coordinada de competencias en materia de transporte de viajeros, en cuanto que partiendo del diagnóstico de la situación del transporte, estableció cuales serían las decisiones y mejoras en la calidad que la Administración debería incorporar al abordar su planificación estratégica, señalando las razones para la creación de un consorcio de transportes en Murcia, e instrumentándose dos borradores para la implementación de las medidas propuestas, el de la Ley de planificación y ordenación de los transportes terrestres, y

⁹⁵ Decreto 32/1991 de 13 de Junio de coordinación de competencias con los Ayuntamientos en materia de transporte público de viajeros. Este Decreto no ha sido derogado expresamente a pesar de que el Consejo Jurídico invita a ello en su Dictamen nº 137/2005 sobre la Ley de Creación de la EPT.

el de la regulación del transporte urbano, asuntos que quedaron pendientes hasta la reciente aprobación de la Ley de transporte en el año 2015.

Hemos indicado en apartados anteriores, como con la lógica bottom-up las cuestiones problemáticas entran en la agenda política por la presión de los sectores movilizados y agentes involucrados, utilizando los canales democráticos o fórmulas de participación tradicionales, mientras que en el enfoque top-down, las cuestiones permanecen latentes esperando que los decisores las activen para ser incluidas en la agenda gubernamental.

En el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno celebrada los días 28 y 29 de Junio de 2005, correspondiente a la VI legislatura, en la que el partido popular obtuvo mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Regional⁹⁶, el Presidente del Gobierno Regional subrayaba la importancia de la creación de la EPT dentro de la Política de Transportes cuando decía textualmente *“(...) Dentro del capítulo de transportes y puertos, quiero señalar que se encuentra en tramitación el anteproyecto de ley de creación de la entidad pública del transporte de la Región de Murcia, cuyo objetivo es el ejercicio de las competencias en materia de transportes de forma coordinada, ágil y eficaz. El anteproyecto ha sido informado favorablemente por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y remitido al Consejo Jurídico (...)”*.

Esta toma de decisión formal es consecuencia de que previamente la cuestión problemática de la necesidad de coordinar el transporte pertenece a la agenda sistémica, pues como hemos indicado anteriormente, la creación de una autoridad común de transporte es una de las necesidades básicas al diseñar cualquier modelo de organización de transporte público, como se pone de manifiesto en los diferentes modelos teóricos que tienen por objeto el estudio del transporte, así como en las diferentes experiencias analizadas a las que se hará mención.

⁹⁶ El resultado tras la celebración de las elecciones de 25 de Mayo de 2003 arrojó el siguiente resultado:

GRUPO PARLAMENTARIO	Nº VOTOS	ESCAÑOS
PARTIDO POPULAR	367.710	28
PSOE	221.392	16
IZQUIERDA UNIDA	36.754	1

Fte: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Regional.

Sin embargo, el juego de intereses cruzados entre actores y grupos de interés que actúan para determinar qué asuntos deben ser incluidos en la agenda en una política tan ligada al bienestar común como la de transportes que promueve el desarrollo autosostenido de los territorios, hace que el enfoque bottom-up pueda resultar más eficaz para lograr este objetivo. Los actores comparten la estrategia y las comunidades locales participan de su gestión y control, en la medida en que una mayor participación de los actores locales en el diseño, ejecución y control de las iniciativas locales mejora los resultados. Es una política en la que el cambio institucional resulta ser un factor clave. Las instituciones democráticas favorecen la aparición de nuevos actores económicos y políticos que participan en la toma de decisiones, y las instituciones económicas y políticas crean un ambiente adecuado de confianza que permite que esos actores encuentren el entorno adecuado para tomar decisiones y asumir riesgos.

Como sucede con otras políticas como las de diseño territorial, cuando el desarrollo de los territorios atrasados se convierte en el objetivo prioritario quedando relegados otros objetivos como la reducción de las desigualdades provocando que las competencias en el diseño de la política pasen de la administración central a los actores y gobiernos locales, la política de transportes también tiene una dimensión local fruto de la evolución y de la especialización por la que las autoridades locales centran su atención en asuntos no ligados a los servicios básicos de mantenimiento que tradicionalmente han centrado sus agendas. Así mismo los niveles de gobierno superiores reorientan su política y se centran en los aspectos macroeconómicos, dejando a un lado los factores relacionados con la política regional. Al igual también que sucedió con las políticas de desarrollo local, que nacieron a final de los años setenta propiciando la recuperación económica fundamentada en una reestructuración productiva que favoreció la descentralización administrativa, también a consecuencia las políticas de transportes, los municipios y regiones pudieron adoptar iniciativas ligadas al desarrollo de su territorio, con un claro efecto sobre el bienestar de los ciudadanos, un bienestar que es mayor, cuanto mayor es la posibilidad de la población de participar en las políticas.

La política de transportes por tanto se ha vuelto más compleja porque la descentralización administrativa apuntada hace que las decisiones municipales se tengan que armonizar con las decisiones de la administración central, y de los gobiernos regionales, lo que requiere una mayor coordinación entre los diferentes niveles de la administración del estado. Además, surgen conflictos de intereses entre las élites y los actores locales, que dificultan las relaciones entre ellos haciéndolas más difíciles, de manera que tan solo cuando la cooperación entre administraciones y empresas operadoras de transporte es efectiva se facilita una respuesta local a los retos que plantean las necesidades de movilidad ciudadana.

El cambio institucional y las necesidades de coordinación que conlleva, es una variable necesaria pero no suficiente para la eficacia de la política de transportes. Puede ser que las regulaciones, las leyes y la gobernanza permitan el traspaso de competencias de los municipios a niveles de gobierno superiores, pero esto será solo un cambio formal pues el cambio institucional es algo más y requiere mecanismos de cooperación efectiva como el de la creación de organismos de concentración de competencias. La cooperación vertical y horizontal de los actores económicos, políticos y sociales juega un papel central en sus resultados, ya que la sinergia de sus acciones estimula la eficacia. Cuando no hay cooperación o se imponen los intereses de grupos de poder, conforme a la lógica estricta del top down, la gobernanza y la dinámica económica que propicia la política de transportes se debilita.

5.1.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS AGENTES

Como señalamos anteriormente, el requisito legal de que las estrategias de transporte incluyan alguna forma de participación, se vé con normalidad en la mayoría de países, pues la participación permite la involucración activa de los distintos agentes en la toma de decisiones, a la vez que crea alianzas entre los gestores del proyecto, operadores de transporte, actores institucionales, y otros agentes que pueden colaborar en la implantación del proyecto. Diseñar una estrategia de participación con las herramientas adecuadas y con la implicación de los agentes, supone un ahorro de costes a largo plazo, a pesar de que nos pueda generar la falsa percepción de ralentizar el proyecto. No considerar la participación como una oportunidad, y entenderla como una obligación además puede acrecentar la oposición al proyecto. Cuando nos planteamos diseñar una estrategia de participación

debemos preguntarnos por “*Quienes*” son los destinatarios de ella, “*Cómo*” involucrarlos en el proceso de toma de decisiones, y “*Cuando*” hacerlo.

Debe determinarse qué agentes son los importantes para el proyecto de transporte. Los agentes a involucrar son todos los grupos, organizaciones e individuos afectados, o potencialmente afectados por un proyecto y su implantación, ya sea directa o indirectamente. Junto a los actores centrales al inicio de cualquier proceso de decisión aparecen genéricamente identificados las élites políticas, los funcionarios, y los grupos de presión. Posteriormente con la evolución del proceso, pueden surgir otros agentes que no han podido ser identificados hasta la generación de alternativas. Es importante por ello, revisar el abanico de agentes a involucrar a lo largo del proceso, puesto que pueden cambiar a medida que lo hagan los detalles del proyecto. Por ejemplo, en el caso del Consorcio de Asturias, como señalamos, se planteó previamente a la creación del órgano, un protocolo de colaboración para poner en marcha el grupo técnico de trabajo. Tanto la composición del grupo, como la de las subcomisiones, incluyó a representantes de las empresas operadoras, mientras que si se hubiera optado como en el caso de Murcia, por la creación del órgano de manera directa, la intervención de los agentes al inicio hubiera sido menor, y no hubiesen participado los grupos de presión.

Generalmente uno de los aspectos más difíciles en la preparación de una actividad de participación es saber quién debe participar en la toma de decisiones de un proyecto de transporte, algo que varía en función del proyecto. Para ayudar a identificar la lista de agentes potenciales que deben ser involucrados en el proceso, es necesario considerar el impacto geográfico y demográfico de la medida propuesta. Hay que extender el proceso a los posibles impactos indirectos, más allá de los estrictamente ligados al trazado, puesto que una medida puede tener una clara barrera geográfica, pero los impactos indirectos pueden ir más allá de ese ámbito. Sin embargo, siendo una estrategia troncal de la política de transportes, la decisión de creación de la EPT se articuló mediante la elaboración de una Ley. El proceso de elaboración de leyes es un procedimiento sujeto a una técnica jurídica, que requiere informes de los organismos con competencias afectadas, así como memoria económica e informes de los órganos de gobierno consultivos.

Subirats⁹⁷ distingue a los actores de las políticas públicas en función de su carácter público, es decir los actores político-administrativos, o institucionales, o de su carácter no público, es decir, los actores que pertenecen a las esferas que denominamos *socio-económica* y *socio-cultural*. Los actores privados pueden disociarse en *grupos-objetivo* (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema), *beneficiarios finales* de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y *grupos terceros*, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (beneficiarios), o de manera negativa (afectados), reuniendo por tanto ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aún cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales. Los tres grandes tipos de actores mencionados constituyen lo que denominamos el triángulo de los actores.

En Tabla VII comparamos el listado de agentes potenciales de un proceso de toma de decisiones de transporte, con el que realmente tuvo lugar en la fase de diseño de la creación de la EPT. En algunos casos se ha tenido constancia directa de la participación mediante documentación consultada en la DGTP, pero otras veces la constancia ha sido mediante otros documentos en los que se afirma que el agente ha participado, aunque no se haya podido acceder al documento en concreto que lo acredita.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo anterior, una de las conclusiones que primeramente se pueden obtener del proceso de participación, es que no existió realmente una estrategia diseñada de participación, probablemente porque no se diferenció correctamente entre el proceso legislativo de elaboración de la norma, y un auténtico proceso de participación. En este último, como señalamos en el apartado en que analizamos las redes de actores, las decisiones tienen en cuenta el papel desempeñado por la sociedad civil, y deben estar presididas por el acercamiento de los sectores público y privado.

⁹⁷ (Subirats Humet, 2008, p.56)

En cuanto al sector privado, no puede afirmarse que existiese una participación activa, al menos en esta fase de formulación y diseño, fruto de la cual los actores privados contribuyeran a la toma de decisión. Tan solo emitieron informe el sector del Taxi, la Unión de Consumidores y Usuarios, la FROET y FENEBUS.

Hay que destacar por otra parte, que algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen de hecho, aunque sea indirectamente, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término «administraciones parapúblicas» (o paraestatales) (Subirats, 2008, p.62)

En cuanto al sector público, puede considerarse que quizá por considerar que no se trataba de una estrategia de participación sino de un proceso de elaboración legislativa, la participación pudo ser corporativista y demasiado institucional, con la intervención de hasta siete Consejerías, dos Colegios Profesionales, y un órgano del Estado (Demarcación de Carreteras). Sí hubo por el contrario, una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno afectados, aunque limitada a los ayuntamientos de los municipios más poblados, Murcia, Cartagena y Lorca, si bien también se contó con la Federación de Municipios y Provincias como órgano en torno al cual se aglutinaba el resto de Ayuntamientos.

El principio democrático y el del estado de derecho exigen que los actores públicos se subordinen a los ámbitos de dirección que son políticamente responsables. Y ello sin duda puede penalizar a ese actor en el momento de la implementación de una política pública determinada. Dichos actores pueden tratar de liberarse de esa tutela, creando coaliciones político-administrativas en el exterior de su organización formal. Así, para liberarse de su marco institucional, que pueden percibir como demasiado estrecho o limitador, los actores públicos crean nuevas (para)estructuras y organizaciones que, por ejemplo, hacen posible una colaboración más estrecha con los actores privados de las políticas públicas. (Subirats, 2008, p. 63)

Tabla VII. Tabla de Actores Potenciales y Reales en proceso creación EPT

ACTORES POTENCIALES		ACTORES REALES	INTERESES / PARTICIPACIÓN	
ACTORES INSTITUCIONALES	AUTORIDADES GOBIERNO	Políticos	Grupos Parlamentarios Asamblea Regional: <ul style="list-style-type: none"> Partido Popular PSOE Izquierda Unida 	Racionalidad política, Interés General, Bien Común
		Ministerio Fomento		
		Otros Ministerios	Demarcación Carreteras	
		Gobierno Regional	Consejerías de: <ul style="list-style-type: none"> Turismo Presidencia Hacienda Trabajo y Política Social Economía, Industria e Innovación Medio Ambiente y Ordenación del Territorio 	<ul style="list-style-type: none"> Personal de la EPT será laboral Ausencia Propuesta Estatutos y Plan Inicial de Actuación Coordinación de competencias con actuaciones de Industria
		Autoridades Locales	Ayuntamientos <ul style="list-style-type: none"> Murcia Cartagena Lorca 	<ul style="list-style-type: none"> Murcia: Sistema votaciones ponderado en el Consejo de Administración, delegación de cargos Presidente y Vicepresidente del Consejo, participación recursos económicos proporcional Cartagena: Debe plantearse su integración en la EPT Lorca: ámbito regional, tercer vicepresidente en Consejo
		Organismos Asociados Locales	Federación Municipios y Provincias	
		Colegios Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> Colegio Ingenieros Caminos, Canales y Puertos Colegio Arquitectos 	CICCP: <ul style="list-style-type: none"> Tte. sólo viajeros carretera Relaciones laborales empleados EPT El Consejo Asesor no debe depender de la EPT, porque tiene ámbito acción amplio y hay aytos. Que no pertenecen a la EPT. Gerente ¿vocal nato Consejo Administración? No hay plazo ni procedimiento para Estatutos
	Ciudades cercanas			
	FUNCIONARIOS	Gestores del Proyecto	DGTP	Racionalidad Técnica
		Profesionales del Sector		
GRUPOS DE INTERÉS	EMPRESARIOS OPERADORES	Asociaciones Empresas Viajeros Nacionales	FENEBUS	Muestra su acuerdo a no tener participación en Consejo de Administración, y sí en el Consejo Asesor.
		Asociaciones Empresas Viajeros Regionales	FROET	
		Empresas Nacionales y Regionales		
		Inversores Privados		
		Asociaciones Empresarios Locales	<ul style="list-style-type: none"> Unión Taxi Radio Taxi 	<ul style="list-style-type: none"> Rechazo frontal a formar parte de la EPT Sus intereses son tutelados por la Comisión Transporte Ayto. y no pueden ser resueltos por empresa pública, y menos regional.
		Comerciantes del centro urbano		
		Pequeños comerciantes		
	Consultores de Transporte			
	CIUDADANOS	ONG's Medio Ambiente Nacionales		
		Asociaciones Conductores		
		Sindicatos		
		Medios de Comunicación		
		Foros autoridades municipales		
Asociaciones Vecinos				
Grupos de Usuarios Transporte Público	<ul style="list-style-type: none"> Unión de Consumidores de Murcia UCE Federación Thader, Amas de Casa, Consumidores y Usuarios 	Representatividad en el Consejo Asesor de la EPT		

5.2 FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

No existe una receta sencilla para tomar buenas decisiones y la forma más adecuada varia con respecto a cada situación, aunque siempre se tiene en cuenta un conjunto de criterios que se aplican en un contexto donde se incluyen factores como el entorno local, las personas y las prioridades existentes. Las decisiones se pueden tomar de formas muy distintas, basándonos en el plazo, los recursos y la información disponible. La adopción de una decisión con la adecuada información en relación con el transporte, es preciso llevar a cabo una buena gestión del proyecto y ser cuidadoso en las relaciones con los agentes implicados, favoreciendo la participación de todos los actores en el diseño y formulación de la política.

Para lograr un transporte sostenible es preciso desarrollar políticas y estrategias de apoyo a su implantación, seguido del diseño y aplicación de un determinado número de medidas. La formulación de políticas y estrategias supone un proceso de toma de decisiones de alto nivel, que se plasma en un número concreto de medidas, cuyos resultados en conjunto contribuyen al éxito de la estrategia política global. El proceso de toma de decisiones en transporte se aplica tanto para estrategias y políticas genéricas, como la elaboración de un plan estratégico para transportes, o como para la adopción de medidas concretas de esta estrategia general, como puede ser la creación de la EPT. Una política o estrategia está compuesta por un completo programa de medidas y acciones individuales que se diseñan para lograr un conjunto de objetivos de alto nivel, que pueden ir desde una medida de transporte desarrollada en el ámbito local, como el Plan de Movilidad Urbana Sostenible del Ayuntamiento de Murcia⁹⁸, hasta una estrategia para un modo de transporte o aspecto concreto, como una estrategia ciclista o estrategia en relación con los aparcamientos disuasorios.

El estudio de las decisiones políticas tiene mucho que ver con el estudio de la interacción entre administración y política. El análisis de estas interacciones y de sus consecuencias en los procesos de toma de decisiones se ha llevado a cabo tanto desde la óptica normativas (es

⁹⁸ documento marco que desarrolla las actuaciones precisas para la consecución de objetivos de la política municipal de movilidad urbana sostenible

decir, de lo que "debe ser") que propugnan la necesidad de evitar tales interacciones, como desde la óptica contraria, es decir, la de afirmar que la separación entre los dos ámbitos es una ficción. (Grau, 2002, p.40)

5.2.1 LAS BARRERAS CONTEXTUALES E INHERENTES AL PROCESO

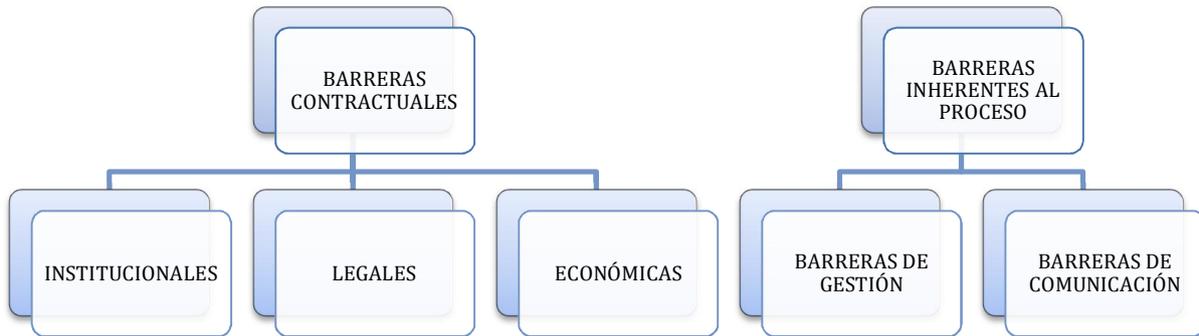
Las barreras, entendidas como cualquier asunto que condicione, retrase o anule un proyecto, pueden surgir en cualquier momento del proceso de toma de decisiones. Es cualquier obstáculo que provoque que un proyecto no pueda implantarse o que limite la forma en que el mismo se implanta.

Las *barreras contextuales* se producen a lo largo de todo el proyecto, aunque particularmente en la etapa de definición del problema mediante restricciones de tipo institucional, legal y económico. Condicionan el inicio del proyecto y por tanto fijan límites a los objetivos que pueden lograrse. Estas barreras dependen en gran medida de las circunstancias regionales o nacionales.

Por el contrario, *las barreras inherentes* al proceso surgen en el curso del proyecto, y pueden ser superadas mediante el empleo de las técnicas adecuadas de gestión de proyectos o mediante las herramientas de participación pública. En ambos casos, tienen influencia sobre la gestión del proyecto y el proceso de participación pública y suelen surgir como consecuencia de conflictos de intereses.

Algunas barreras potenciales pueden evitarse o adaptarse con una adecuada planificación de las etapas iniciales, mientras que otras pueden requerir algún tipo de actuación para poder avanzar a la siguiente etapa, actuación que dependerá del contexto, la naturaleza del proyecto, y el tipo y rigidez de la barrera encontrada.

Gráfico 8: Barreras en el proceso de toma de decisiones



Las barreras en proyectos de transporte pueden agruparse sobre la base de la anterior distinción, en barreras institucionales, legales y financieras, todas ellas *contextuales* en cuanto que referidas al inicio del proceso, entendido globalmente, y las barreras de gestión o de comunicación, que en cuanto que tienen que ver con la forma en que se gestiona la toma de decisiones del proyecto se integran en las *barreras inherentes*.

- a) Las barreras *institucionales* hacen referencia a las relaciones internas de cada institución, y entre instituciones de los socios que participan en un proyecto. Estas relaciones, están influenciadas por tanto por factores como el reparto y distribución competencial entre los organismos de la Administración, por el cambio de los decisores durante el progreso del proyecto, los conflictos internos, o las relaciones entre los socios que desarrollan el proyecto. Son una clara muestra de cómo las RIG están presentes en la política de transportes regional. En la composición de la EPT se ha intentado contar con la participación de la mayoría de ayuntamientos adheridos con el fin de evitar situaciones de bloqueo en la toma de decisiones, aún cuando la importancia de algunos en el mapa concesional era mínima, y ello no se ha traducido en una ausencia de conflictos, pues decisiones como la de prorrogar la concesión de transporte interurbano a la empresa grupo LATBUS, no fué bien acogida por el Ayuntamiento de Murcia. Así mismo, durante el proceso de transferencia de funciones de la DGTP a la EPT existió cierto recelo en el aparato burocrático de la CARM, hacia la necesidad de externalización que implicaba la creación de la EPT, y

ello a pesar de la naturaleza de esta última como órgano más de carácter deliberativo que ejecutivo. Este aspecto se tradujo en una falta de fluidez en la información transmitida.

Puede ocurrir que se celebren elecciones durante el desarrollo de un proyecto de transporte a largo plazo, debiéndose tener en cuenta la posible influencia de partidos políticos que puedan cambiar la estrategia o proyecto, lo que puede evitarse legislando la estrategia. En este sentido, en Erfurt, Alemania, las autoridades que prepararon el primer Plan Local de Transporte tras la reunificación se enfrentaron a procedimientos legales desconocidos y a nuevas estructuras administrativas, que fueron superados mediante el intercambio de experiencias que aprendieron de otras ciudades. En el caso de la Política de Transportes Regional, el objetivo de coordinación del transporte se implementó mediante la creación de la EPT por Ley 3/2006 8 de Mayo, pero la composición del parlamento autonómico en las legislaturas VI, VII y VIII fué de mayoría absoluta para el partido popular, por lo que no fué necesario acudir a la táctica de regulación legal, para afianzar las líneas estratégicas de su puesta en marcha para eludir las barreras institucionales consecuencia de cambios en la composición política del gobierno.

- b) Las barreras *legales*, vienen motivadas por la ausencia de poder legal para implantar una determinada medida, o que limiten su introducción. Se refieren a todos los aspectos regulatorios y legales que afectan a la toma de decisiones, concretamente, la carencia de capacidad legal para implantar una medida concreta, y la división de poderes legales entre organismos. La Ley 16/1987 de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT), no supuso un cambio significativo en lo que a creación de un sistema integrado y coordinado de transporte se refiere, careciendo de la necesaria visión global y multimodal del transporte, a lo que sin duda contribuyó un claro proteccionismo del ferrocarril en detrimento del transporte por carretera, así como un complicado sistema de organización territorial con una distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que aún hoy plantea numerosos problemas y alguna dispersión como indica Martín (Madrid:2000, p. 121).

A pesar de ello, la LOTT sí supuso un cambio de tendencia con la regulación precedente en cuanto a la perspectiva de acceso al mercado, por cuanto implantó el uso generalizado de la autorización, otorgando un mayor protagonismo a la iniciativa privada y dejando la concesión solo para determinados servicios reservados a la titularidad de la administración. Así pues, la técnica del servicio público y el régimen concesional se mantuvo para los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general y para los transportes urbanos colectivos, mientras que se procedió a acortar los plazos de duración de las concesiones y se introdujo cierta flexibilización en el régimen de explotación en cuanto que podía modificar ciertas condiciones de la concesión en función de la demanda.

Aunque mantuvo originariamente la potestad tarifaria de la Administración llevándola incluso en un primer momento fuera del ámbito estricto del servicio público y de la concesión, con el paso de los años se restringió notablemente su uso, reconduciéndose a los transportes públicos regulares y al taxi.

También en cuanto a la duración de las concesiones y a favor de la introducción de una mayor liberalización y competencia, hay que destacar el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de Junio de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, que redujo los plazos de manera que su duración no podrá ser inferior a seis años ni superior a nueve, lo que hay que entender en línea con la tendencia liberalizadora y la postura de la UE expresada a través del Reglamento (CE) 1370/2007 como hemos comentado en el punto tercero de este trabajo.

En consecuencia, la referida LOTT trató de que el sistema normativo general y la dirección global del sector fuese común en todo el Estado, intentando que las normas propias de las Comunidades Autónomas dictadas en materia de transportes fuesen compatibles con el sistema general, sin perjuicio de lo cual, es posible advertir que el sistema no se encuentra perfilado, sobre todo teniendo en cuenta el impacto que en el sistema de distribución competencial supuso la STC 118/1996 de 27 de Junio, que mas allá de la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del

Derecho Estatal, ha puesto de manifiesto la debilidad del Estado para fijar un marco común y uniforme de referencia.

Las barreras legales no son tampoco insalvables por lo que hay que pensar en soluciones alternativas, pues los aspectos legales pueden suponer grandes barreras para un proyecto, y los aspectos innovadores de la realidad social que va por delante de la norma, hace que algunas leyes queden desfasadas, siendo su actualización dificultosa. Por ejemplo en Lundby/Gotemburgo (Suecia) se encontraron barreras al no existir el concepto de “coche compartido” en la legislación nacional, siendo un fenómeno cada vez más frecuente, y ello limitaba las posibilidades de ceder plazas de aparcamiento a este tipo de usuarios. Se buscó una solución a corto plazo para el ámbito local, pero los cambios de la legislación nacional, fueron algo más lentos. También cabe destacar la experiencia del proyecto de cierre de cinturón urbano de Brno, República Checa, que se retrasó debido a diferencias en la interpretación de requerimientos legales exigidos en la evaluación de impacto ambiental.

- c) Las barreras *económicas* tienen que ver con la financiación del proyecto y se traducen en restricciones presupuestarias que pueden limitar tanto la cantidad como el tipo de gasto. Como veremos más adelante, el contexto regional económico condicionó los primeros años tras la creación de la EPT en 2006, dilatando su puesta en marcha hasta 2010, a lo que contribuyeron otras circunstancias como la puesta en marcha del proyecto paralelo del Sistema Integrado de Transporte.

La crisis económica comenzó a mostrar sus efectos en la Región de Murcia en el año 2008, por lo que la puesta en marcha de la EPT en 2010, tuvo lugar en un contexto económico de austeridad. Según datos del presupuesto consolidado, la EPT contó durante los tres años de existencia con un presupuesto de gastos de 770.000 € el año 2010, 5.319.500 € en 2011, y 4.619.500 € en 2012.

Una solución para superar las barreras económicas consiste en la búsqueda de fuentes de financiación alternativas. En Maribor, Eslovenia, un grupo de simpatizantes del ciclismo promovieron la creación de una red ciclista, proyecto que

desde el principio gozó de gran aceptación popular, pero como las autoridades locales no pudieron financiar el proyecto se buscó financiación alternativa a través de empresas locales y organizaciones internacionales y turísticas.

- d) Dentro de las barreras inherentes al proceso, las *barreras de gestión* tienen que ver con la forma en que se gestiona la toma de decisiones en el proyecto, incluyendo los retrasos o dificultades debidos a factores como la falta de personal, o la formación del mismo, retrasos ligados a la gestión diaria del proyecto etc...

La adecuada gestión, implica un alcance eficiente y eficaz de los objetivos, pudiendo superarse muchas barreras de gestión a través de la planificación y comunicación regular entre los gestores del proyecto. Otras barreras de gestión, como las dificultades para trabajar con grupos grandes y organizaciones diversas de deben afrontar como retos, para con una buena coordinación, el proyecto se beneficie de un mayor número de capacidades y conocimientos.

En Île-de-France, Francia, el Plan de Transporte Urbano comprendía una ambiciosa estrategia de participación pública, y los grupos de trabajo eran muy numerosos mientras que el personal no tenía experiencia en estos temas, por lo que se desarrolló un plan de formación para que los gestores fueran capaces de realizar esta tarea satisfactoriamente.

- e) Las *barreras de comunicación*, vienen asociadas a problemas con la participación pública, o por los retrasos o interrupciones provocadas por agentes involucrados o la oposición pública. La oposición política puede condicionar el apoyo al proyecto porque no guste a los electores, y puede empeorar con el apoyo de los medios de comunicación, por lo que resulta importante contar con una estrategia mediática contundente y ser consciente de los aspectos que pueden plantear los principales grupos de presión.

Muchas de las barreras de la comunicación pueden ser evitadas, o superadas, si se involucra a los agentes desde el principio teniendo en cuenta sus pretensiones y

prioridades en el diseño del proyecto lo que aumentará su aceptación, en cuanto que como hemos destacado anteriormente las decisiones consensuadas que no conllevan cambios drásticos son más fáciles de implementar. Es por tanto crucial, saber gestionar las expectativas de los agentes involucrados en relación con los resultados del proyecto y del proceso de participación o los participantes tendrán la sensación de que sus opiniones han sido ignoradas, causando un rechazo a la medida a aplicar. Es importante presentar los proyectos a la opinión pública de forma que no sean fácilmente politizables.

En Bochum, Alemania, la extensión del tranvía estaba respaldada por todos los partidos políticos, alguno de los cuales incluso lo incluían en su programa electoral. Sin embargo, una vez en el poder, surgió una inesperada oposición política al proyecto para desviar el tranvía y que sirviera al distrito de Langendreer, a lo que contrinuyó una campaña de los medios de comunicación. Algunos partidos cambiaron su punto de vista y el proyecto se politizó, hasta el punto de que la ciudad y los operadores tuvieron que desarrollar una campaña de marketing para cambiar la imagen entre los políticos, que fue muy exitosa, revisándose el plan de implantación hasta tener en cuenta las quejas y opiniones recibidas.

5.2.2 LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación es el proceso por el cual se identifican e incorporan las preocupaciones, necesidades, y valores de los distintos agentes involucrados en la toma de decisiones. Es por tanto, un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la mutua interacción entre los agentes implicados con el equipo gestor del proyecto. A través de la participación, y de la transparencia en la toma de decisiones, se consigue mayor apoyo posterior a la decisión tomada.

Involucrar a los distintos agentes en el proceso de toma de decisiones de transporte y conciliar sus puntos de vista con las opiniones de los responsables de decidir finalmente, puede ser una tarea difícil, pero también una experiencia que permite fortalecer el proceso y el valor del proyecto que se quiere implantar, en cuanto que permite a los gestores del

proyecto concentrarse en un conocimiento más real del problema y por tanto, generar soluciones más adecuadas. Además la participación pública es especialmente importante para asegurar que la estrategia o medida aplicada es una solución popular y sostenible que redunde en una mejora de la calidad de vida.

Un proceso que cuente con una efectiva participación puede llevar a la aplicación de mejores políticas, de mejora en los servicios locales, de nuevas posibilidades para iniciar o planificar proyectos, y puede llevar a un mejor entendimiento de la situación problemática por los expertos técnicos y ciudadanos, no obstante lo cual, también la participación puede generar conflictos o llevar a situaciones controvertidas y problemáticas, por lo que el responsable de la decisión tiene que asegurarse de que la participación resulte eficaz.

Algunas administraciones prestan poca atención a la participación e implicación de los agentes, porque consideran que los profesionales técnicos son los mejor preparados para tomar las decisiones, o porque los políticos locales piensan que ellos representan de forma más cercana y próxima los intereses de los distintos agentes. Sin embargo los beneficios de un proceso participativo son múltiples. Ayuda a disminuir la sensación de alienación y ayuda a que las estrategias de transporte sean de mayor calidad, se implanten más rápido, y se reduzcan los costes y retrasos del proyecto. También es cierto que según van creciendo las asociaciones y el número de grupos de actores implicados, se demandan cotas de mayor participación en las decisiones que les afectan, por lo que el proceso de decisión se vuelve más complejo.

Como veremos al analizar el diseño y formulación de la política de transportes regional, en el proceso de creación de la EPT, el informe del Consejo Económico y Social echa de menos la participación de las organizaciones sindicales. El error más significativo en relación con la participación es la no implicación de los distintos actores desde el principio hasta el final de la toma de decisiones, dando poca importancia tanto a su poca participación desde el inicio, como a la continuidad de esta. No hay un enfoque sistemático o estratégico que pueda implantarse sin participación a lo largo de las etapas de la toma de decisión. Esto puede traducirse en una mayor oposición en etapas posteriores. Otro fallo común es ofrecer información a los actores pero sin instarles a que respondan, es decir, una participación de

carácter formal, que solo cumple con los trámites legalmente establecidos, pero sin feedback, sin que se tengan en cuenta los resultados de la participación.

Existe una relación de la participación pública con las etapas del proceso de decisión, y con las barreras que hemos indicado. Aunque dependerá de la etapa en que nos encontremos y de las técnicas de participación que se utilicen, la participación puede plantear sugerencias o soluciones que permitan al proyecto avanzar hasta la siguiente fase o que exijan repetir fases previas. Además en relación con las barreras, si tenemos en cuenta la opinión de los afectados por el proyecto, probablemente seremos capaces de prever, reducir, evitar o superar las barreras potenciales. La participación e implicación de los distintos agentes, pueden identificar una posible barrera para la implementación del proyecto, revelando como hemos señalado, una gran oposición pública a una alternativa que gusta a los planificadores o decisores, pero no a los destinatarios de la política. Aunque conlleve mayores costes, o incluso un retraso en la toma de decisiones, en cuanto que supone la necesidad de volver a la etapa de generación de alternativas, la participación permite evitar a largo plazo costes todavía más elevados derivados de implantar una medida impopular, inadecuada o ineficaz.

La participación dependerá igualmente de los grupos de agentes objetivo a que nos dirijamos y de las técnicas escogidas, ya que las actividades de participación pueden ser diseñadas para proporcionar información o recoger información en un primer momento, o de forma más interactiva, conforme a un proceso bidireccional. A menudo se ha infravalorado el potencial de la participación e implicación de los actores, considerándose irrelevante, generalmente debido a la falta de capacidades dentro del equipo decisor para explotar estas técnicas. Otras veces se han utilizado herramientas o técnicas inapropiadas para desarrollar el proceso. El uso de una técnica de participación en un contexto equivocado, puede traducirse en una falta de credibilidad del proyecto, pues el equipo decisor, no sabe cómo utilizar o sacar provecho de la información obtenida, y los agentes no sabrán si se les ha tenido en cuenta o no.

Brighton y Hove es un buen ejemplo de exitosas actividades de participación. En el año 2000, el Ayuntamiento llevó a cabo un proceso de participación a gran escala para desarrollar un

Plan Local que estableciera recomendaciones para propuestas de desarrollo urbanístico. Las estrategias del Plan Local también estaban orientadas a ejercer influencia en la preparación de un Plan Local de Transporte con medidas específicas para regenerar la estación de Brighton. Los representantes del Ayuntamiento elaboraron un borrador de Plan Local basado en los comentarios y respuestas recibidas como resultado del proceso de participación, que incluía grupos de trabajo con organizaciones de agentes, seminarios de discusión con grupos o personas no representadas normalmente, encuentros cara a cara, y folletos sobre el plan en el que se preguntaba la opinión de la gente. Uno de los aspectos principales de esta estrategia de participación fué el feed back con las aportaciones de los agentes implicados que pudieron comprobar como sus puntos de vista y opiniones fueron incorporados en el plan estratégico para su área, para después aprobar la versión definitiva del Plan Local. Este método de retroalimentación mostraba además la transparencia del proceso de participación a los agentes involucrados.

Analicemos cual fué la participación de los agentes en la elaboración del anteproyecto remitido al Parlamento y en el debate político.

Como hemos señalado, además de que por su condición de cercanía o proximidad la política de transportes es susceptible de generar una amplia participación, lo cierto es que en el debate de sobre la actuación política de gobierno de Junio de 2005, el Presidente del Gobierno se refiere a la política de transportes haciendo expresa mención a la creación de la EPT, y de la necesidad de las RIG en la política de transportes, en función de la promesa electoral contenida en el programa político del grupo parlamentario del partido popular, mayoritario en la composición de la Asamblea Regional de la VI Legislatura.

El programa electoral con el que el partido popular se presentó a las elecciones autonómicas de 2003, señalaba como primera medida respecto al transporte que *“una vez constituido el Consorcio de Transportes de la Región de Murcia, se procederá a su progresiva ampliación, abarcando nuevos municipios. Se pretende una mayor y mejor coordinación de los servicios e incremento de la calidad percibida por el usuario, en toda el área metropolitana”*.

5.2.2.1 LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA NORMA

La composición del parlamento con mayoría absoluta de diputados del partido popular determinó que las líneas estratégicas de la política de transportes, y el texto por el que se aprobó la creación de la EPT, no fueran objeto de modificaciones trascendentales del debate parlamentario. Ello motivó que por el contrario, adquirieran más importancia las consideraciones técnicas que se hicieron durante el proceso de participación de los agentes en el proceso de elaboración de la norma de creación.

Esas consideraciones, sobre todo las efectuadas por el Consejo Económico Social y por el Consejo Jurídico relativas a la forma que debía adoptar el organismo, las competencias que debía ejercer, la participación económica que tendrían los integrantes y el ámbito territorial de actuación, fueron trasladadas posteriormente al debate estrictamente político. Veamos a continuación qué papel jugaron dentro de ese proceso los diferentes actores, para después analizar el núcleo del debate en las sesiones de Abril de 2006.

El hecho de que las RIG formen parte de la estrategia de creación de la EPT, queda claro en el Dictamen del Consejo Económico y Social emitido tras su sesión de 30 de Marzo de 2005, cuando en sus antecedentes señala que *“la coordinación de las actuaciones en materia de transporte público de viajeros es una necesidad imperiosa por la importancia que este servicio tiene de cara a posibilitar de una manera efectiva el derecho a la movilidad de la ciudadanía (...)”* señalando que *“en este sentido, la gran interdependencia entre los municipios y especialmente en el entorno metropolitano y de influencia del Municipio de Murcia y la existencia de competencias compartidas entre la Administración Autonómica y la Local, pero también con la Administración General del Estado, ha llevado al Gobierno Regional a la elaboración del Anteproyecto de Ley de creación de la Entidad del Transporte de Murcia, que se basa (...) en el convencimiento de que la creación de un órgano de concentración de competencias va a permitir la progresiva implantación de soluciones racionales y eficientes a los problemas del transporte en un área de gran dinamismo demográfico, económico y social”*⁹⁹. También considera apropiado que se atribuya además a

⁹⁹ Pág. 2 Dictamen CES 30/3/2005

la EPT la posibilidad de participar en otras asociaciones u organismos de carácter multidisciplinar referidos a la gestión del servicio público de transporte de viajeros, en los que la coordinación juega un destacado papel.

El CES en su informe valora positivamente la creación de la EPT por cuanto que como se indica por la exposición de motivos, manifiesta la voluntad de las administraciones públicas de dotarse de un instrumento que posibilita la coordinación de sus actuaciones en materia de transporte regular de viajeros con el fin de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un grado de calidad y sostenibilidad homologable al de otros ámbitos análogos de Europa. Sin embargo, y aunque también *“valora positivamente el proceso participativo generado por la Administración Regional (...)”* (referido eso sí, al proceso de elaboración de la norma), critica que no se haya contado con las opiniones de las organizaciones sindicales.

También destacada importancia otorga el Consejo Jurídico a las RIG en el transporte de viajeros, cuando en su Dictamen 137/2005, destaca en los antecedentes que la creación de la EPT está *“orientada a impulsar y reforzar la cooperación con las Corporaciones Locales en materia de transporte”* y ello a pesar de que como órgano jurídico entienda las RIG como relaciones interadministrativas entre las administraciones autonómica y local, a las que se refiere la normativa local¹⁰⁰. Incluso el Informe de 22 de Noviembre de 2005 de los Servicios Jurídicos de la DGTP deja claro que la cuestión clave que se aborda mediante la creación de la EPT son las RIG, cuando señala que *“(...) la regulación propuesta estaría orientada a impulsar y reforzar la cooperación con las Corporaciones Locales (...)”*.

Pero como hemos indicado, dentro de las RIG, hay otras cuestiones conexas que centran el debate, y que son además las referidas a la forma del organismo, la participación económica de los integrantes, las competencias y el ámbito territorial. Hemos señalado también en la parte 4, como estas cuestiones, y variables relacionadas con ellas como el gasto público en transportes, el contexto económico, el modelo de organización, el marco legal, y el área metropolitana, determinan las RIG y también más genéricamente la política de transportes.

¹⁰⁰ concretamente previstas por los arts. 10, 57 y 58 de la LrBRL //1985 de 2 de Abril

Pues bien, respecto de estas cuatro cuestiones, veremos como las RIG entre los actores pertenecientes a la “Policy Network” del transporte público de viajeros en Murcia, van a responder a distintos estilos de elaborar políticas. Unas veces, como en el caso de la forma que debe tener el organismo, cuando se decide que debe ser una Entidad Pública Empresarial, aún a pesar de que en opinión del Consejo Jurídico debe justificarse la idoneidad de esta figura, como veremos el estilo será anticipativo pero impositivo y por tanto activista (Richardson, 1979)¹⁰¹. Otras veces, como en el caso de las competencias y la participación económica, el estilo será el de autogobierno¹⁰², del que resultan tensiones inevitables al superponerse los intereses de gobiernos multinivel. Finalmente, el estilo será negociador (Olsen, Roness y Saetren 1982), o concertador (Richardson, 1979) como en el caso del ámbito territorial, donde se siguen las recomendaciones en este sentido efectuadas por el CES, y con menos intensidad pero idéntico criterio, por el Consejo Jurídico, citando el informe del anterior órgano consultivo.

- De la cuestión de la forma, se ocupa principalmente el Consejo Jurídico, para destacar que en lugar de por la figura de Organismo Autónomo, se optó por la de la Entidad Pública Empresarial, por entender que aquel queda reservado para actividades prestacionales de carácter público, mientras que esta se refiere a la realización de actividades y servicios sujetos a contraprestación económica. Sin embargo el Consejo señala que en el apartado de competencias que se atribuyen a la EPT, muchas de ellas se refieren a aspectos como la cooperación interadministrativa, o la planificación de los servicios de transporte, *“cuya posibilidad de generar una contraprestación no se vislumbra con claridad”*¹⁰³. Además, según la normativa autonómica, la Entidad Pública Empresarial, tiene un claro matiz de entidad instrumental de la Administración autonómica por lo cual *“no resulta el instrumento adecuado para el ejercicio conjunto de competencias autonómicas y locales”* pues supondría el traspaso de competencias municipales a una entidad instrumental

¹⁰¹ En Chaqués (2004).

¹⁰² “Policy Styles” Olsen, Roness y Saetren (1982)

¹⁰³ Además habría que añadir a esta consideración del Consejo, que no se prevé la posibilidad de que la EPT pueda cobrar tasa, un tributo previsto para actividades públicas que generan una contraprestación patrimonial.

ajena. Se argumenta por los redactores del proyecto, que se tuvo en cuenta como ejemplo la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia, pero esta entidad solo asume competencias de viajeros en los términos del Plan de Transporte Metropolitano de Valencia, y no ejerce competencias de los ayuntamientos, limitándose a cooperar con ellos en las condiciones convencionalmente fijadas. En el caso de la EPT, aunque se matiza en el art. 5.4 que le corresponderán aquellas que le sean atribuidas en los términos del correspondiente convenio con el Ayuntamiento, también se le atribuye entre sus funciones la prestación directa del servicio de transporte de viajeros urbano. Por ello, el informe habla de lo que considera una *“centralización camuflada de competencias municipales”*. Idéntica opinión merece al Consejo la figura del Consorcio en el caso de Madrid, afirmando que la figura idónea en todo caso, sería la del Consorcio en sentido Propio, *“(…) es decir, como una figura de cooperación interadministrativa, en la que los entes partícipes se hayan en una posición de igualdad que posibilita la armonización de los principios de unidad y autonomía”*.

La opción final por la figura de la Entidad Pública Empresarial, que justifica un estilo de política top down, *empresarial*, o de *resolución de problemas*, según la clasificación de Olsen, Roness y Saetren, a pesar de ser criticada en el debate parlamentario como veremos, no es claramente la opción que aconsejó el Consejo Jurídico, llegando a afirmar que *“cabría plantearse como actuación más adecuada la suscripción de un convenio entre ambas administraciones para cuya gestión se podría crear una organización que adoptara la forma de consorcio o de sociedad mercantil”*. Al mencionar esto, el Consejo parece tener en la mente la experiencia del Consorcio de Asturias, a la que se ha hecho referencia en apartados anteriores. Es evidente que no es su opción preferida, cuando de forma prudente afirma que no obstante, se debe *“(…) justificar (…) la elección de la figura de Entidad Pública Empresarial y (…) supeditar el ejercicio de las competencias municipales a la previa existencia de un convenio entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos que así lo decida”*.

- En la cuestión de las competencias, el estilo de *autogobierno* está presente cuanto indica también el Consejo Jurídico que aunque la normativa local establece fórmulas

de colaboración entre administraciones, ello no puede traducirse en una cesión de competencias desde el nivel local, al autonómico, pues ello está prohibido por el principio de indisponibilidad de competencias. Es decir, la colaboración y cooperación que implica que la exclusividad de las competencias atribuidas a ambos niveles no puedan interpretarse de manera absoluta, no puede servir para en virtud de la participación igualitaria, defender la existencia de mecanismos de subordinación entre ambos niveles. Además, aunque el municipio es un proveedor de servicios alejado de los centros de poder que toman decisiones, ello no es óbice para que asuman competencias propias en base a la autonomía local. La autonomía local, no es la mera exposición de competencias en un texto legal, sino el carácter con que se ejercen, de manera que cuando son exclusivas, los ayuntamientos contarán con mayor capacidad de actuación. La atribución de competencias a nivel local, es un indicador de autogobierno. Hay 29 materias en las que los Ayuntamientos tienen competencias, aunque algunas de ellas, sólo son de desarrollo de las atribuidas a otros niveles de gobierno.

- Este mismo estilo de *autogobierno* es predicable en el caso de la participación económica. Al respecto, el Ayuntamiento de Murcia¹⁰⁴, siendo conforme con la creación, estimaba necesario como contrapartida a su baja representatividad, incluir un sistema de votaciones en la adopción de acuerdos ponderado en función de la aportación económica al presupuesto, un sistema que debería recogerse en los Estatutos de la EPT, e incluir la distribución de recursos económicos que debe aportar tanto la Comunidad Autónoma como el Ayuntamiento para que sea proporcional a la titularidad de las concesiones de cada administración. Al respecto, el Consejo Jurídico concluye que la inclusión entre las competencias del ente institucional autonómico de competencias de titularidad municipal en materia de transporte regular de viajeros podría presentar problemas de ilegalidad. Sin embargo, hay que tener en cuenta a veces la existencia de mecanismos bilaterales de cooperación sirve justo para lo contrario, pues frente a la existencia de la línea de tutela económica o

¹⁰⁴ El Ayuntamiento de Murcia remitió su opinión a la Consejería de Obras Públicas mediante Oficio de 26 de Noviembre de 2004 informando de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de dos días antes y adjuntando certificación de la misma, por la que se acordaba informar favorablemente la creación de la EPT con las consideraciones que se hacen en el informe y trasladar la opinión a la Consejería remitente.

financiera que los niveles superiores pueden ejercer sobre el nivel local, suelen existir mecanismos para garantizar la suficiencia financiera de las municipalidades y la definición de los ingresos de manera negociada (Colino, 2013).

La superposición de niveles y las inevitables tensiones que resultan en el tema de la distribución de presupuestos en la EPT, se percibe en el informe emitido el 18 de Abril de 2005 por los redactores del proyecto respecto al informe del CES, cuando señala que *“no parece conveniente que sea la Ley la que defina con absoluta precisión los criterios objetivos de participación en los Presupuestos de la Entidad, sino que deben precisarse en los Estatutos de la Entidad”*. Los Estatutos establecían un reparto del 45% y 55% a favor de los Ayuntamientos, y la Comunidad Autónoma respectivamente, con una clara preminencia de esta última frente a aquellos, de donde resulta que la especificación de este criterio, no se consideraba un objetivo prioritario, pues los Estatutos, aunque redactados, no llegaron a aprobarse¹⁰⁵.

- Finalmente, la cuestión del territorio es abordada principalmente por el CES en su informe, y responde a un tono *concertador*. Empieza señalando el CES que existen en el proyecto ciertas indefiniciones en cuanto al ámbito de actuación, pues mientras la exposición de motivos se refiere al transporte en Murcia y su zona de influencia o entorno metropolitano, no se ha contado con la participación de los municipios de ese área de influencia, y ello hubiera sido deseable respecto a municipios como Alcantarilla o Molina de Segura, *“dada la inexistencia de soluciones de continuidad entre los entornos urbanos (...)”* de estos municipios y el entorno urbano de Murcia. Pero el CES va más allá, y considera que el ámbito de actuación debe extenderse no solo teniendo en cuenta ese elemento de contigüidad física entre entornos urbanos, sino también a otros municipios de la Comunidad Autónoma con los que, sin ser próximos, se mantienen importantes flujos de viajeros. Es el caso de los Ayuntamientos de Cartagena y Lorca. El primero, en su opinión trasladada mediante oficio de 1 de Diciembre de 2004 a través de su Concejal de Infraestructuras, señala

¹⁰⁵ En otros casos, como el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, hay una sinergia de fuerzas entre el Ayuntamiento y la Comunidad, pues mientras puestos clave como el del Presidente corresponden a la Comunidad, se reservan mas vocales al Ayuntamiento que a la Comunidad.

que “(...) debería estudiarse la integración de este Ayuntamiento en la Entidad (...)”, y el segundo, mediante su Oficio de 26 de Noviembre de 2004, en el que señala que el nombre de la EPT debería incluir la mención a Murcia, “y sus municipios” y reclama la creación de una vicepresidencia tercera para que Lorca tenga mayor representatividad en el Consejo de Administración.

Pues bien, a pesar de ello el proyecto, en opinión del CES, presenta cierta confusión pues mientras la DGTP autonómica no recoge las observaciones anteriores de los Ayuntamientos para integrarse en la EPT, argumentando que en principio el ámbito es el de Murcia y su zona de influencia, luego permite la adhesión de otros municipios, limitándola sin embargo, a los de la zona de influencia de Murcia, y previa aprobación del Consejo de Administración ratificada por el Consejo de Gobierno, un trámite demasiado cualificado.

Por ello, señala que por el carácter uniprovincial de la Región, así como por ser más aconsejable desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, en cuanto que la limitación a Murcia podría conllevar duplicidades, en cuanto que el aparato burocrático de transportes autonómico debería seguir prestando servicio a los municipios no integrados, la opción más aconsejable sería la del ámbito regional. Así pues, concluye que los decisores deben optar entre la creación de la EPT con el ámbito geográfico limitado a Murcia y su zona de influencia, o con ámbito regional, como pide Lorca, siendo esta la opción por la que el CES manifiesta su preferencia.

El estilo *negociador* con el que se afronta las RIG entre los niveles de gobierno autonómico y local, resulta del informe de los Servicios Jurídicos de la DGTP de 22 de Noviembre de 2005, en el que se afirma que “*a fin de evitar los problemas jurídicos que pone de manifiesto el citado Consejo se ha incorporado al texto del anteproyecto la referencia a que las competencias municipales que asuma la Entidad Pública deberán asumirse vía convenio con los Ayuntamientos (...)*” indicando que se ha incorporado a tal efecto un artículo similar al previsto en la norma de creación de la Entidad Valenciana.

5.2.2.2 LA PARTICIPACIÓN EN EL DEBATE PARLAMENTARIO

La participación estuvo presente en el debate parlamentario. En su intervención para presentar el proyecto, el Consejero hace mención a la participación al referirse a la tramitación que siguió el proyecto, pero no refiriéndose a la política en sí, ni a la medida de creación de la EPT. En este sentido, afirma que es un proyecto abierto a la participación en cuanto que el proyecto fué sometido a la Ponencia Técnica de Transporte de Viajeros de la DGTP¹⁰⁶, en la que participan “(...) sindicatos, Estado, y otras asociaciones relacionadas con el sector (...)”. Igualmente, menciona que fue informado favorablemente por asociaciones como FNEBUS, FROET y UNION REGIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, destacando el hecho de que el CES valoró positivamente el proceso participativo.

También hace referencia a la participación del Consejo Regional de Cooperación Local¹⁰⁷, pero como indicó el Consejo Jurídico, el proyecto tuvo que ser devuelto para que se incluyera informe de este órgano, que inicialmente se había sustituido por el informe de dos asesores técnicos de la Dirección General de Administración Local, y una vez emitido, expresó su parecer favorable a la creación sin hacer mayores precisiones. La composición de este Consejo es paritaria entre Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, que tienen el mismo número de vocales, aunque no deja de ser un órgano regional.

Los grupos de oposición consideraron que la participación era insuficiente. En concreto el grupo de IU señaló que *“Es necesaria una mayor democratización de la presencia de toda la sociedad afectada, y de quienes desde el punto de vista científico en relación con el transporte y la sostenibilidad, puedan aportar su grano de arena”*, y en el turno de replica, el grupo socialista destacó que el *“Consejo Económico y Social apunta la conveniencia de la participación de los sindicatos, y el Consejo Jurídico se hace eco de ella aludiendo al informe del CES”*.

¹⁰⁶ Se refiere el Consejero a la Ponencia Técnica de Trabajo que existe en el Consejo de Transportes de la Región de Murcia, órgano creado mediante Decreto 24/1985 de 28 de Marzo, entre cuyas funciones se encuentra la de informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la ordenación de los transportes.

¹⁰⁷ órgano que se creó mediante Ley 9/1994 de 30 Diciembre como órgano consultivo de colaboración entre la CARM y los Entes Locales, fundamentalmente proyectos y anteproyectos de ley que les afecten, atribución de competencias creación o supresión de municipios, cuestiones presupuestarias, de infraestructuras, distribución del fondo de cooperación municipal, planes de cooperación local etc...

El grupo popular defendió que *“También ha habido un alto nivel de consulta y participación contrariamente a lo que opinan los grupos de la oposición siendo quince los organismos e instituciones consultados, sin ser ello preceptivo, aparte de los que resultan obligados, el consejo jurídico, y el CES, así como los servicios jurídicos de la Consejería de Obras Públicas. (...) Se dice que no han participado los sindicatos, pero la ponencia técnica del transporte de viajeros es un órgano consultivo en el que se integran los sindicatos, la administración del estado, y otras asociaciones del transporte”* y en el turno de réplicas añadió que *“Son más de quince organismos los que han sido consultados, Federación de Municipios, Ayuntamiento Murcia, Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Demarcación de Carreteras del Estado, FROET, FENEBÚS, Unión Taxis, Ucomur, Consejo Jurídico, CES, Servicios Jurídicos de la Consejería Obras Públicas, y de Hacienda.”*

Entiende el grupo popular que las asociaciones ecologistas, y las de vecinos están incluídas y las asociaciones de usuarios también han tenido una amplia consulta y participación. Consultado el Decreto de creación del Consejo de Transportes, no se hace mención expresa a estas asociaciones. En el Consejo se incluye a las Administraciones Públicas, (siete direcciones generales de la Comunidad Autónoma, dos de la Estatal, Fomento y Tráfico, y seis de la Local, distribuídos entre tres de Murcia, Cartagena y Lorca, uno de las mancomunidades y dos de municipios de menos de 50.000 habitantes) al sector del transporte (aéreo, marítimo, autoridad portuaria, RENFE, FEVE, transportes regular y discrecional de viajeros, taxis, sanitario, mercancías, carga fraccionada, agencias y consignatario de buques) junto a un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de cada una de las centrales sindicales representativas. Así mismo, se contempla en la norma la posibilidad de que se cuente con tres vocales de libre designación entre profesionales de prestigio. Es una norma antigua, no adaptada a las demandas actuales de participación activa, por lo que la participación de la ciudadanía, sobre todo de sectores como discapacitados, propietarios de suelo, ciudadanos, asociaciones de ciclistas, medios de comunicación, o asociaciones de conductores, fué escasa.

En el debate de enmiendas parciales, el grupo de IU vuelve a insistir en la participación, aunque en este caso referida al Consejo Asesor de la EPT, considerando que el proyecto debería incluir presencias que son *“insoslayables”* como la de las organizaciones sociales del transporte de viajeros, los sindicatos, asociaciones vecinales, grupos ecologistas,

asociaciones de consumidores y usuarios, etc... de manera que el Consejo Asesor, *“(...) dé respuesta a la variopinta presencia social que tenemos en la Región”*. Al final la redacción final del proyecto se remite a los Estatutos, y solo contempla la participación en el Consejo Asesor, de las organizaciones sociales de transporte de viajeros, y de las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas, dejando por tanto a los sindicatos sin representación ni en el órgano ejecutivo, Consejo de Administración, ni en el órgano consultivo, Consejo Asesor. Por el contrario, el consejo de administración del Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid, incluye en su composición a los sindicatos e incluye a las asociaciones empresariales del sector del transporte, que también están excluidas del órgano ejecutivo en el caso de la EPT.

El grupo socialista también hace mención en el trámite de las enmiendas parciales, a la necesidad de que el órgano cuente con mayor participación, tanto en el consejo de administración que debe *“dar voz a nuevos actores como organizaciones sociales, y económicas, como al Federación de Municipios, la consejería de medio ambiente, la de urbanismo, un representante del estado (...)”* e incluir materias correspondientes a *“entidades que pudieran tener una relación directa con el ámbito que aborda la ley. AENA, DGT, Ferrocarriles... por invitación expresa del propio consejo (...)”* como en lo que se refiere al Consejo Asesor, que *“(...) debe estar integrado por organizaciones vecinales, ecologistas, consumidores y usuarios y sindicatos y empresarios. También debería preverse la posibilidad de constitución de ponencias específicas con estructuras más ágiles para el estudio y el informe de asuntos de interés. Que pudieran estudiarse asuntos específicos y no tuviera que reunirse colectivamente el consejo asesor, delegando esas funciones en ponencias constituidas al efecto.”*

5.2.3 GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS

Decíamos que los cambios graduales acumulativos pero consensuados en torno a una amplia participación tienen más probabilidades de éxito al ser implementados, que los cambios bruscos que no gocen de consenso, y en materias compartidas entre los niveles autonómico y local como el transporte, la permeabilización de las propuestas así como la actitud negociadora y de consenso varía. El grado de politización de las cuestiones sobre las que se decide, contribuye a hacer menos efectivo el juego de las RIG. Entre las oligarquías de los

partidos que dirigen los gobiernos, las cuestiones politizadas, suelen provocar que la alineación partidista sea el factor decisivo a la hora de optar por una alternativa.

Podríamos preguntarnos porqué no se aprovechó la estrategia de creación de la EPT mediante Ley, para articular previamente un grupo de trabajo de carácter técnico en el que participasen los actores institucionales junto a los operadores y grupos de interés y en el que de manera consensuada se buscasen soluciones para la coordinación del transporte.

La problemática de transporte urbano que presenta el municipio de Murcia y su zona de influencia, con una población cercana al medio millón de habitantes, es similar a la de un área metropolitana funcional, y para su solución deben contemplarse fórmulas ya ensayadas en otras zonas de esta naturaleza, buscando la adecuación a las singularidades del caso concreto, pero tratando de superar esa doble dependencia administrativa que implica el carácter urbano e interurbano de los servicios, buscando al respecto una unidad de mando, y por otra parte, un régimen legal homogéneo a lo que constituye una realidad “de facto” constituida por una misma red de servicios de transporte público colectivo (García, 1998, p. 10).

En este sentido, entre las alternativas que se barajaron en Murcia, se tuvo en cuenta el caso del Consorcio de Transportes de Asturias, cuya creación en 2002, fué precedida por un protocolo de colaboración entre la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial del Gobierno autonómico, y los Ayuntamientos del Área metropolitana “funcional” integrada por los municipios de Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres, Landreo y Siero, por una parte, y por otra, las empresas operadoras ENFERBUS SL, ALSA INTERNACIONAL, y ALCOTÁN¹⁰⁸. Sobre las bases de una coordinación tarifaria, una planificación común de los servicios e infraestructuras de transporte de viajeros, una distribución equitativa de las subvenciones y la financiación equilibrada de los gastos del sistema, se afirmaba como necesaria la creación de un órgano de coordinación y gestión de los transportes, bajo la forma de Consorcio de Transportes. En una fase posterior el ámbito de actuación del Consorcio podría extenderse

¹⁰⁸ Véase en este sentido la Resolución de 7 de Febrero de 2000 publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 19/11/2000 en cuyo anexo se incluye el Convenio de Colaboración.

progresivamente al resto de Asturias, como finalmente sucedió¹⁰⁹. Pero lo relevante en este caso, es como decimos la decisión previa de constituir un grupo de trabajo de expertos, pues afirmada la necesidad de crear un órgano de coordinación, se indica que para ello el grupo de trabajo elaborará un anteproyecto que a través de la colaboración con las partes firmantes del Protocolo y el consenso de los agentes sociales y organizaciones de usuarios, obtenga el máximo respaldo posible.

Se indica incluso que el citado grupo podrá contar con la presencia y contratación de expertos técnicos y jurídicos, incluyendo los eventuales estudios complementarios, y se explicitan las funciones del grupo de trabajo, poniéndose como límite el segundo semestre del año 2000, para la presentación del citado anteproyecto. También se tuvieron en cuenta otras fórmulas tipo legales para institucionalizar la autoridad única común de transporte colectivo para las aglomeraciones urbana, como las Áreas Metropolitanas, las Mancomunidades de Municipios, el Consorcio, los Convenios Interadministrativos, o incluso el gobierno regional como autoridad única. En tabla VIII pueden verse las ventajas e inconvenientes de cada fórmula.

¹⁰⁹ Los modos de transporte existentes en el Principado de Asturias, integrados todos ellos en el CTA, son los siguientes:

- Operadores de transporte urbano, mediante autobuses y microbuses: EMTUSA (Gijón) con 23 líneas, EMUTSA (Mieres) con 11 líneas, y TUA (Oviedo) con 14 líneas.
- Transporte interurbano, a través de autocares y microbuses, por parte del resto de operadores de línea regular dentro del ámbito del área metropolitana, con un total de 43 empresas operadoras con 500 líneas.
- Transporte ferroviario, mediante los operadores RENFE y FEVE, dentro de las líneas de Cercanías Asturias.

Desde enero de 2010, la conversión de las concesiones existentes en concesiones zonales, ha permitido incluir las expediciones escolares contratadas por el Principado de Asturias en la oferta de líneas regulares de los operadores, mediante el plan OPTIBUS, que facilita la prestación de servicios en el área rural, poco poblada. Fuente: Observatorio de Movilidad Metropolitana.

El territorio del CTA está dividido en 30 zonas de transporte. Los distintos títulos de viaje del CTA se engloban bajo la denominación BILLETE ÚNICO, ya que son válidos en todos los operadores de transporte del Principado, con la excepción del transporte urbano de Oviedo.

Tabla VIII Ventajas e Inconvenientes fórmulas tipo para creación Autoridad Única.

AUTORIDAD ÚNICA DEL TRANSPORTE. FÓRMULAS TIPO			
	EXPERIENCIAS	VENTAJAS	INCONVENIENTES
AREA METROPOLITANA	<ul style="list-style-type: none"> ENTIDAD METROPOLITANA TRANSPORTES BARCELONA 	<ul style="list-style-type: none"> Al crearse por Ley autonómica tiene una fuerte institucionalización Al ser entidad local, puede financiarse con tributos locales 	<ul style="list-style-type: none"> Es una fórmula global, aunque hay experiencias se duda sobre su funcionamiento sectorializado. No admite la incorporación de órganos supramunicipales
MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> MANCOMUNIDAD TRANSPORTES NAVARRA 	<ul style="list-style-type: none"> Financiación local 	<ul style="list-style-type: none"> Órganos de carácter ejecutivo, no planificador Se crean por carácter voluntario y negocial. Dificultades de coordinación en los órganos rectores No permite la incorporación de órganos supramunicipales. Se crean para atender servicios comunes, además del transporte.
CONSORCIOS- INSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> CONSORCIO REGIONAL TRANSPORTES MADRID, CONSORCIO TRANSPORTES METROPOLITANOS SEVILLA CONSORCIO TRANSPORTES ASTURIAS 	<ul style="list-style-type: none"> Integración territorial de todas las administraciones bajo una misma autoridad Ámbito de actuación supramunicipal metropolitano 	<ul style="list-style-type: none"> No es un Ente local y no dispone de sus fuentes de ingresos Su carácter voluntario puede traducirse en falta de compromiso para los ayuntamientos integrantes Duplicación del gasto
GOBIERNO REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> Una Ley del gobierno Valenciano intentó implantar esta fórmula. (Ley 1/91 de Febrero) 	<ul style="list-style-type: none"> Vincula a los municipios al Plan de Transportes y el gobierno regional actuaría de forma subsidiaria Institucionalización de la autoridad única, dando lugar a una tercera categoría de transporte (metropolitano, junto al urbano e interurbano) Fuentes de financiación autonómica mediante impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictividad competencial entre autonomía local y administración autonómica. Riesgo de producir regulación dispersa y contradictoria. Hay asuntos en los que es necesaria la participación del Estado al ser de su competencia. Se transmite la imagen de centralización de competencias a favor de la Comunidad Autónoma La Comunidad Autónoma no es un ente local, y no puede asumir los medios de financiación locales.
CONVENIOS INTERADVOS	<ul style="list-style-type: none"> AUTORIDAD TRANSPORTE METROPOLITANO BARCELONA (ATM, 	<ul style="list-style-type: none"> El Convenio de Colaboración es un instrumento frecuente para gestionar asuntos en los que confluyen intereses multinivel 	<ul style="list-style-type: none"> Tiene un marcado matiz ejecutivo que precisa de un dispositivo orgánico de decisión o de planificación que les complemente.

Pero la experiencia de Asturias no fue la única tenida en cuenta. Como se destaca en el estudio realizado por CONSULTRANS en el año 2000, las administraciones disponen de dos opciones para la creación de un Consorcio en Murcia, dos hipótesis de intervención:

- el Consorcio *Ejecutivo*, al modo de la experiencia de Madrid, que ejercería todas las competencias de transporte propias de las administraciones consorciadas actuando directamente con los operadores
- y el Consorcio de tipo *Deliberativo*, que no actúa como titular del servicio, ni de competencias, y que se constituye como un foro de encuentro entre los niveles autonómico y local, para el intercambio de propuestas, y realización de estudios y análisis. Es el caso paradigmático de la Autoridad de Transporte Metropolitana de Barcelona.

Se tuvo en cuenta la experiencia de Valencia, que optó por la fórmula de un Plan de coordinación sectorial entre las administraciones autonómica y local, complementada con la creación de una autoridad de transportes, que permitiese compensar los inconvenientes que tienen estos organismos por el carácter voluntario de su pertenencia. En este sentido creó la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia¹¹⁰ que es el modelo paradigmático que se tuvo en cuenta por los redactores del proyecto de creación de la EPT, como hemos visto al referirnos al proceso de participación en la elaboración de la norma, y como también se destacará durante el debate político que analizaremos más adelante.

También se tuvo en cuenta la experiencia de Barcelona, mediante la creación de Áreas Metropolitanas, previstas por la normativa de régimen local. Sin embargo, en este caso, el funcionamiento de la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) no fue el esperado, por problemas de la falta de coordinación la empresa “Transportes Metropolitanos de Barcelona” encargada del transporte de metro y autobús en Barcelona, que funcionaba de forma independiente, por lo que se creó en 1995 la Autoridad de Transporte Metropolitano, una autoridad de mercado carácter deliberativo, integrada por la Generalitat, el

¹¹⁰ Mediante Ley 9/2000 de 23 de Noviembre

Ayuntamiento de Barcelona y la EMT. Esta autoridad llegó a asumir importantes funciones en cuanto a los contratos programa con empresas públicas, sin embargo se dudó que fuera extrapolable al caso de Murcia, donde las operadoras son empresas privadas sujetas a concesión.

También se tuvo a la vista la fórmula de la Mancomunidad en el caso de Pamplona y su comarca, igualmente prevista por la normativa local, aunque para un concepto integral de prestación de servicios públicos, y no respecto a asuntos sectoriales como el transporte. La gestión del transporte urbano e interurbano¹¹¹ mediante la citada Mancomunidad, se acompañó de la aprobación de un Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona (mediante Ley del Parlamento Foral) y de una Comisión del Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona, integrada por representantes de la Comunidad Foral, y de la Mancomunidad. Aún no pudiendo contar con los mecanismos de financiación propios de las entidades locales, se llegó a un reparto consensuado de financiación entre municipios y gobierno autonómico, estableciendo la Ley unos mecanismos para facilitar la implantación de una explotación unificada, en los que insta a los operadores a llegar a un acuerdo con fechas límite.

Por último, la experiencia de Madrid mediante la creación del CRTM en 1985 como organismo autónomo que aglutina las competencias de la Comunidad de Madrid, y de la totalidad de ayuntamientos de la región, asumiendo la gestión integral del transporte público en el territorio, y ello a pesar de la mención indirecta y en cierto sentido negativa, que hizo el Consejo Jurídico en su informe identificándolo como Consorcio Impropio, con prevalencia de la administración autonómica, por contraposición al Consorcio Propio, que es la que consideraba más apropiada para el caso de Murcia, como hemos señalado.

El Consorcio constituye una agrupación de administraciones públicas que ceden sus competencias para una administración colegiada de las mismas, por lo que las empresas operadoras del transporte no se integran directamente en el Consorcio, sino que dependen de este por la adhesión de la administración titular del servicio prestado por ellas, y ello a

¹¹¹ *Atribuido mediante sendas concesiones urbana e interurbana a COTUP Sociedad Laboral de Responsabilidad Limitada, y a "La Montañesa" Sociedad Anónima Laboral, respectivamente.*

pesar de que están representadas en el Consejo de Administración a través de sus Asociaciones Empresariales, y de esta manera tienen relación indirecta con las empresas. Aunque en 1992, y al vencer el plazo inicial de permanencia del Ayuntamiento de Madrid, surgieron ciertas desavenencias entre los gobiernos autonómico y local, derivadas de la falta de proporcionalidad en la contribución al presupuesto del organismo, se llegó a un acuerdo corrigiéndose la situación inicial de subordinación del Ayuntamiento. La experiencia de esta tensa situación debió ser tenida en cuenta pues, en la elección final, la fórmula del Consorcio fué apartada, lo que se corroboró en el posterior debate político como se verá, en contra de la opinión de los grupos de la oposición, que abogaron por ella.

5.2.4 GESTIÓN DEL PROYECTO

La *Gestión del Proyecto* comprende los procedimientos y herramientas que se usan para planificar y administrar cada una de las etapas del proceso de toma de decisiones, desde su concepción inicial hasta la implementación y finalización del proyecto, incluyendo los movimientos entre etapas. La gestión del proyecto de creación de la EPT busca a través de procedimientos sistemáticos y organizados alcanzar varios objetivos específicos, mejorar la coordinación del transporte y garantizar la movilidad de la ciudadanía con alto grado de calidad, eficiencia y sostenibilidad. Para poder gestionar adecuadamente un proyecto se necesitan varios subplanes, la definición de objetivos, detallando las tareas o hitos a realizar, los recursos necesarios, medios humanos y económicos, los plazos del proyecto, el programa de implantación del plan y los mecanismos de control adecuados.

Por tanto, en la Gestión del Proyecto se incluyen la planificación y coordinación global del proyecto asegurando que se cumplen las exigencias de la persona que debe tomar la decisión o de la institución al frente del proyecto, ejecutándolo en plazo, dentro del presupuesto y de acuerdo a los parámetros de calidad fijados.

Al plantear un proyecto, es muy importante contar con un marco del mismo en el que se refleja todo el proceso de toma de decisiones. Además de la identificación de las etapas del proceso de toma de decisiones, en el marco se identifican con detalle los objetivos, para lo que es necesario tener claro cual es la finalidad para la que se desarrolla el proyecto. Puede

que sea necesario tener en cuenta otros proyectos, planes o estrategias relacionados de alguna manera con el nuestro. Desde su creación en 1985, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid se ha convertido en el paradigma de los órganos de concentración de competencias, y se identifica tradicionalmente como una experiencia de éxito en la mejora de la eficacia del sistema de transportes desarrollando tres conceptos en paralelo: Integración administrativa, Integración tarifaria e integración modal. Siendo una referencia, en el proyecto de creación de la EPT se tuvo a la vista como antecedente la Entidad Pública del Transporte de la Generalidad Valenciana, y aunque de forma no explícitamente reconocida¹¹² como veremos en la etapa de implementación, la experiencia de creación del Consorcio de Transportes de Asturias.

También se incluyen en el marco del proyecto las barreras contextuales, que como hemos visto afectan de forma importante tanto a los objetivos del proyecto, como a la forma de conseguir esos objetivos. En este sentido, las limitaciones presupuestarias que acompañaron el comienzo de la EPT provocaron que su puesta en marcha se dilatase hasta el año 2010. Una vez el proyecto ha empezado, una adecuada monitorización debe permitir identificar las barreras del proceso, así como detectar un retraso o sobre coste, o la existencia de algún tipo de oposición pública.

Finalmente se incluyen igualmente en el marco otros aspectos, la determinación de las capacidades básicas que deben reunir los medios humanos, la identificación de los recursos económicos necesarios, y la identificación de las estrategias específicas a desarrollar. Estas últimas están en relación con aspectos externos al equipo de trabajo, e incluyen estrategias con los medios de comunicación, de marketing, y de participación.

5.2.5 EL DEBATE POLÍTICO

El debate quedó estructurado en torno a una primera sesión celebrada el 6 de Abril de 2006 en la que se presentaron las enmiendas a la totalidad por los grupos de la oposición, y una

¹¹² “Señalan los redactores del Anteproyecto como antecedente la existencia de una entidad similar en el ámbito de la Generalidad Valenciana. Concretamente se trata de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, creada por Ley 9/2000 de 23 de Noviembre (...)” Dictamen nº 137/2005 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

posterior sesión de 25 de Abril, en la que se presentaron las enmiendas parciales al haber sido rechazadas las primeras. En ambas, junto con aspectos relacionados con la técnica de producción normativa, de funcionamiento de órganos de gobierno de la EPT, o el impacto de género, se trataron las cuestiones relacionadas con las RIG en la política de transportes y en la creación de la EPT, pero en el debate de enmiendas a la totalidad, las cuestiones relacionadas con las RIG se plantearon si cabe con mayor intensidad, con un enfoque más estratégico o de líneas generales, quedando referidas las enmiendas parciales al examen más minucioso y literal del texto referido a las cuestiones competenciales.

Por ello, referimos el debate sobre la totalidad del proyecto, a las cuatro cuestiones conexas anteriormente mencionadas al analizar la participación de los actores: las cuestiones sobre la forma del organismo, la competencia y la finalidad para la que se creó, la distribución proporcional a la financiación del organismo, y el ámbito territorial al que se extienden sus actuaciones.

5.2.5.1 LA FORMA INSTITUCIONAL DEL ORGANISMO

Otra de las cuestiones que centró el debate parlamentario, como antes el proceso de elaboración del anteproyecto, fué la referida a la forma institucional que el organismo debía adoptar. En su intervención el Consejero señaló que se optó por la fórmula jurídica de la Entidad Pública Empresarial teniendo a la vista el precedente próximo de la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia, creada por Ley 9/2000 de 23 Noviembre, aunque esta Entidad incluye a cercanías y a metro. Indica que *“Se parece porque se le atribuyen competencias de la Generalitat y solamente se incluyen competencias municipales si existe convenio con el Ayuntamiento”*. En el apartado anterior, hemos visto que el Consejo Jurídico manifestó su desacuerdo en la elección de la fórmula de la Entidad Pública Empresarial, bien que de forma indirecta y sin manifestar un rechazo frontal, al señalar que *“debe justificarse la idoneidad del tipo de ente institucional elegido entre los dos previstos (...)”* refiriéndose al organismo autónomo y a la entidad pública empresarial.

Quizá por esta circunstancia y a sabiendas de la “velada” oposición del Consejo Jurídico, las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos de oposición se centraron con especial

intensidad en criticar la elección y sobre este fundamento hicieron pivotar el resto de cuestiones conexas como la *“absorción de competencias de los municipios en relación con el transporte público”* en línea con la centralización camuflada de competencias locales a la que se refería el Consejo en su informe.

En este sentido, el grupo de IU, después de admitir que se han incluido muchas sugerencias que planteaba el Consejo Jurídico, destacaba que sin embargo *“fundamentalmente la finalidad del proyecto de ley sigue siendo la misma, que es básicamente intentar crear un instrumento de gestión, en este caso autonómico, para gestionar las necesidades de comunicaciones en lo que es el área metropolitana de Murcia (...) para lo que en otras comunidades autónomas se ha acudido a la figura del consorcio. (...) La creación de un órgano de concentración de competencias es necesaria, pero no se comparte la orientación, pues se considera que sería mejor la figura del consorcio, e incluimos una serie de objetivos que deben contraer las administraciones a las que compete este asunto del transporte.”* añadiendo que *“(...)Es incuestionable la importancia de la presencia de la Administración central en este instrumento de gestión”*.

La crítica del grupo socialista, lo es a la forma, pero también a la creación del Ente sin antes haber abordado los problemas de coordinación del transporte regional legislando con carácter general. A tal efecto el portavoz de este grupo indica que *“El partido popular ha anunciado en varias ocasiones su intención de regular mediante una ley del transporte, el vacío que la Sentencia del TC dejó al derogar los artículos referidos a las competencias municipales. Ahora se cambia el rumbo y nos presenta la creación de la EPT, renunciando a la regulación y ordenación del transporte de viajeros, para sustituirla por un instrumento de gestión del transporte de viajeros. Y se le transfieren competencias para cubrir la inoperancia en materia de movilidad y transporte. En otras CCAA se ha legislado antes con carácter general y luego se ha creado el Ente, sin embargo aquí ha sido al revés, y no se ha solucionado el problema que deviene de la derogación de los artículos que en la LOTT atribuían competencias de carácter municipal. No existe pues una ley regional del transporte que regule el mismo en la región con carácter general, y el transporte urbano y sus relaciones con el interurbano en particular, y sin embargo nos estamos dotando de un instrumento de gestión, la entidad, para supuestamente ejercer tareas de coordinación respecto a las*

actuaciones en materia de transporte. No existe pues un marco jurídico adecuado para regular el transporte". Como ya señalamos, en el proceso de generación de alternativas, se tuvo en cuenta la creación del Consorcio de Transporte de Asturias, al que precedió un protocolo de colaboración para la constitución de un grupo de trabajo técnico, sin embargo, parece que en la decisión final, pesó más la experiencia Valenciana.

Incluso este grupo llega a insinuar una vinculación entre la indebida elección de la forma institucional y la intención de desequilibrar la balanza institucional a favor de la administración autonómica en esa especie de rivalidad entre los niveles autonómico y local, de base ideológico política que en opinión de algunos autores (De la Peña et al. 2013) rigen las RIG. Así puede observarse de la lectura de su posición según consta en diario de sesiones cuando señala que *"La figura jurídica escogida es la menos apropiada para los fines que se persiguen. El Consejo Jurídico aporta los argumentos. A indicación del Consejo Jurídico, el texto ha tenido que introducir modificaciones para salvaguardar la autonomía municipal que la entidad pública vulneraba. Se ha preferido mantener la figura de la Entidad Pública Empresarial, antes de cambiarla como aconsejaba el Consejo Jurídico, al señalar la figura del Consorcio en sentido propio, o incluso el organismo autónomo, para los fines que se pretenden y los actores que intervienen. De esta forma se constituiría como una figura de cooperación interadministrativa en la que los entes se hayan en posición de igualdad que posibilita la armonización de los principios de unidad y autonomía (...)¿Dónde están los objetivos, las estructuras, los instrumentos, las vinculaciones con otras áreas de la propia CCAA con competencia en materias relacionadas con asuntos que inciden en la ordenación y coordinación del transporte, como son la ordenación del territorios, la planificación urbanística, la gestión de servicios e infraestructuras, o la protección del medio ambiente? Donde, como dice el CES la vinculación con organismos que incidan con sus programas de actuación en inversiones de la nueva red viaria de competencia estatal, autonómica o local, o con la gestión de la circulación?"*.

Las críticas son contestadas por el grupo popular señalando que *"Los informes que se han emitido han sido interpretados libremente por los grupos mixto y socialista, (...)".* Son observaciones no vinculantes interpretadas por estos grupos y ningún organismo lo ha informado negativamente. Añade que *"Se trata de crear un ente instrumental de la*

Administración Autónoma, por ello es la figura adecuada, en cuanto que supone una contraprestación entre las partes que intervienen en el ente público. El consejo jurídico lo dice claramente pues hay dos tipos de organismos públicos: los OOA que desarrollan actividades prestacionales cuyo campo normativo corresponde al derecho público, y las entidades públicas empresariales, que tienen encomendada la realización de actividades y servicios sujetos a contraprestación económica, rigiendo su actuación por el derecho privado. Y los fines de la EPT están sujetos a contraprestaciones. El Consejo dice que no se justifica la preferencia por esta figura organizativa, pero no dice que no sea la adecuada.”

El grupo socialista vuelve a insistir en que la figura de la entidad pública empresarial planteaba problemas de legalidad, y señala que “(...) si no se hubiera introducido la necesidad de usar la herramienta del convenio en las relaciones CARM ayuntamientos, hubiera sido inconstitucional, por eso lo han corregido para evitar esa tacha de inconstitucionalidad. “

5.2.5.2 FINALIDAD Y COMPETENCIAS DEL ORGANISMO

Como señalamos anteriormente, la cuestión clave que se aborda mediante la creación de la EPT son las RIG, hasta tal punto que condicionan la política de transportes. Pero tanto las RIG como la Política de Transportes están condicionadas entre otros factores, por conceptos como el de área metropolitana como decíamos en la introducción al estudio del caso. Sin embargo, en el debate parlamentario, las referencias al transporte metropolitano, como tercera categoría a caballo entre el interurbana (competencia autonómica) y el urbano (competencia local) son mínimas¹¹³ y se quiere coordinar los transportes urbano e interurbano, sin hacer referencia a la existencia de este tercer tipo de transporte¹¹⁴.

¹¹³ Tan solo la referencia en este sentido del grupo de IU en el trámite de enmiendas a la totalidad cuando recuerda que en el anteproyecto “Se diluye la creación instrumentos de gestión de transporte metropolitano.”

¹¹⁴ Este problema no se resuelve hasta la Ley de 2015 y tampoco de una manera integral, porque la Ley se limita a hacer menciones genéricas al deber de colaboración entre administraciones en los arts. 6 y 7, en el art. 11 actualiza el contenido del Decreto de 13 de Junio de 1991, y en el 12, se dice que la coordinación del interurbano corresponde a la CARM, pero esa no es la solución, es el problema. Por ello, hubiese sido deseable haber aprovechado la Ley para algo más que enunciar el problema. Por otra parte, el art. 21 hace referencia al transporte metropolitano, con la obligación sine die para la CARM de aprobar un Plan de Transporte Metropolitano y el 22 hace referencia a un Plan Director de Transportes de la Región de Murcia más referido al ámbito regional.

El asunto relativo a la participación de otras administraciones en la EPT, en cuanto que permite la intermodalidad del transporte también fué planteado por los grupos de oposición, cuando señala en el turno de réplica el grupo de IU que *“entre las competencias del ente está la de coordinarse con otras administraciones, pero habría que echar mano del primer borrador, para ver que decía que podrían participar en el consejo de administración los representantes de la administración central, y esto ha desaparecido. Debería al menos establecerse la posibilidad de que los entes públicos de transporte de titularidad estatal que operan en la Región de Murcia pudiesen superponer su oferta de servicios a los que realicen los propios municipios o la propia comunidad autónoma. Por qué no está FEVE? (...) No se está contribuyendo a la intermodalidad del transporte, simplemente se trata de lo que es el funcionamiento de este ente que es ayudar a una realidad muy concreta en la región de Murcia, la de un determinado municipio, en base a los recursos que se están aportando por un ayuntamiento y los que vendrán de la Comunidad Autónoma de Murcia”*. Esta posición ya fue avanzada en las enmiendas a la totalidad por el mismo grupo cuando señaló que *“(…) en este sentido supone un enorme despilfarro interpretar las necesidades de transporte regional, mediante la creación de un instrumento de gestión del tte. público como el propuesto de la EPT, sin tener en cuenta otras realidades existentes en la Región como la del ferrocarril Guadalentín con Murcia, o incluso el FEVE, o circunscribir su ámbito de aplicación al del transporte por carretera. Máxime cuando el gobierno regional financia mediante partida presupuestaria la conexión y el funcionamiento regular de la conexión ferroviaria Guadalentín Murcia.”*

También el grupo de IU planteó como enmienda parcial introducir entre las competencias la elaboración de propuestas de convenio con otras Comunidades Autónomas y entidades de la Administración Central sobre materias relacionadas con el ámbito funcional del “Consortio” pero fue rechazada como puede observarse en Tabla IX al suponer una alteración del procedimiento previsto para la elaboración y aprobación de convenios.

El grupo socialista, en la presentación de enmiendas parciales respecto a la naturaleza y fines de la EPT señala que debe definirse el procedimiento de integración de los municipios *“(…) para que no se pueda acusar de prevalencia a ninguna administración sobre otra (...)”* así como *“precisar en la letra ñ) (se refiere al art. 5 que regula las competencias y funciones de la EPT) el ámbito de coordinación de la entidad con otros organismos públicos. Habría que*

recabar asesoramiento e información sobre la coherencia de lo que se hace en el ámbito del transporte, y otras administraciones que tienen que ver con el transporte. (...)” e “Introducir en letra q) el desarrollo territorial y los servicios como materias en las que se pueden plantear medidas a otros organismos públicos.” Esta última enmienda fué aceptada. También propuso la creación de un apartado en el artículo referido a competencias *“para que existan planes intermodales de transporte de viajeros en la Comunidad Autónoma y su seguimiento y evaluación considerando la intermodalidad como un fenómeno importante que puede contribuir a la eficacia de los servicios de transporte”* pero fue rechazada. Finalmente plantea que el Consejo de Administración de la EPT debería incluir como nueva competencia, la de *“autorización de la celebración de convenios y contratos programa con otras administraciones, no solamente en el ámbito de la Administración regional sino con cualquier otra Administración.”* aunque esta enmienda fue también rechazada.

5.2.5.3 CONTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE CADA ADMINISTRACIÓN A LOS PRESUPUESTOS DEL ORGANISMO

A esta cuestión no se hace mención en el discurso inicial del Consejero, quizá por que al ser una cuestión politizada, y el diferente signo político de los Ayuntamientos a integrar, podría conllevar la alineación partidista, o incluso aún perteneciendo a la misma opción política, una alineación en torno a otros factores como la defensa corporativista institucional de los intereses locales.

Sin embargo, el grupo de IU sí hace mención a ella, cuando, defendiendo la figura del Consorcio, señala que *“En esta figura los ayuntamientos están presentes en relación con su cuota de participación, y no hay una presencia destacada por el número de habitantes, sino que cada uno está representado en función de lo que aporta al funcionamiento económico de ese consorcio”* También al referirse a la composición de los órganos de la EPT, indica que *“Los órganos (...) están ocupados por la Administración Regional, cuando lo lógico es que si vamos a gestionar competencias locales, la presencia municipal fuese más fuerte. Hay leyes en las que se otorga una presencia más equilibrada a los municipios, incluso en órganos similares al consejo de administración se otorga a los municipios un 50% y el otro 50% restante a la Administración Regional y Estatal. No se puede atribuir exclusivamente a un municipio la presencia. Los municipios han de poder elegir el vicepresidente.”*

Aunque fue reiterada al presentar las enmiendas parciales cuando el portavoz del grupo IU señala que *“Igualmente se plantea un principio fundamental y es la existencia de igualdad de trato a todos los municipios que se integren en la figura del consorcio o entidad pública. Que las contribuciones económicas que realicen los municipios lo sean en relación a la CCAA con carácter de igualdad.”* la iniciativa sin embargo no se concretó en ninguna de las enmiendas parciales presentadas por este grupo.

5.2.5.4 AMBITO TERRITORIAL

Esta cuestión también fué preterida en el discurso inicial del Consejero, no obstante lo cual, los grupos de oposición hicieron mención a ella¹¹⁵. En este sentido el grupo de IU señaló en trámite de enmienda a la totalidad, que *“Si se pretende fomentar el transporte colectivo en el ámbito de la región de Murcia, habría que lógicamente tener en cuenta a todos los que operan en el ámbito de la Comunidad Autónoma”*. Así mismo, el grupo socialista, vincula la cuestión del territorio a la del presupuesto, afirmando que aunque se siguen las recomendaciones del Consejo Jurídico¹¹⁶ para ampliar el ámbito territorial de la EPT a la Región de Murcia, *“en el fondo lo que se sigue pretendiendo es regular tan solo el ámbito de Murcia aunque el texto diga otra cosa. Cómo se puede explicar que la partida presupuestaria en ambos casos sea la misma, tanto en el caso de Murcia como en el de la Región de Murcia.”*¹¹⁷

¹¹⁵ En realidad, no fue una cuestión discutida, pues se entendió aceptada por los redactores del proyecto, a tenor de las consideraciones efectuadas por el CES en la fase de elaboración a que se ha hecho mención anteriormente. Por tanto, la enmienda parcial del grupo socialista respecto la modificación de la redacción de uno de los artículos para incluir el término “Región” en la denominación de la EPT, puede entenderse puramente semántica, y atribuible a un olvido, pues en el resto de artículos se incluye la mención expresa a la EPT de la Región de Murcia.

¹¹⁶ En realidad como mencionamos, este órgano “rescata” en su informe el criterio más desarrollado a fondo por el CES, que sí aboga claramente por que la EPT extienda sus competencias al ámbito regional.

¹¹⁷ Incluso el portavoz va más allá apuntando a otras motivaciones cuando señala que *“(…)A lo mejor es que la clave de todo es que la Entidad Pública, tiene capacidad de endeudamiento y no contabiliza como deuda” pública, y puede ser que esta sea la razón de haber elegido esta figura.*

Tabla IX Tramitación de Enmiendas Parciales Creación EPT 2006

GRUPO	Nº REF	TEXTO	JUSTIFICACIÓN	MATERIA RIG	RESULTADO
PSOE	12197	e.d.m. “los cuales no pueden constituir en ningún caso, instrumentos de transferencia de dichas competencias”	Salvaguardar la necesaria autonomía de las competencias municipales	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12198	Art. 2 “(...) en el ámbito de los convenios que se suscriban al efecto”	Precisar el ámbito de acuerdo entre las diferentes Administraciones y salvaguardar su autonomía	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12199	Art. 5 Título “Competencias” por “Competencias y Funciones”	Adecuación del título del artículo al contenido del mismo	COMPETENCIA	Aceptada
PSOE	12200	Art. 5.2a) “(...) así como la observación de la evaluación de la movilidad con especial atención a los desplazamientos realizados en vehículo privado”	Añadir nueva competencia de interés para los ciudadanos	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12201	Art. 5 añadir nuevo apartado: “La elaboración y seguimiento de los planes intermodales de transporte de viajeros de la CARM	Observación de la intermodalidad como valor en el ámbito del transporte de viajeros	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12202	Art. 5.2 t) “La adopción de medidas tenderá a establecer un sistema de ayudas a la explotación para empresas operadoras que incentiven la incorporación de nuevas tecnologías destinadas a mejorar la seguridad y la operatividad de los servicios.	Incentivar la incorporación de nuevas tecnologías tendentes a mejorar la seguridad y la operatividad de los servicios. (Esto es lo que se hizo mediante la Ley Regional de 2009 de creación del Sistema Integrado de Transportes por medio de los Contratos Programa)	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12203	Art. 5.1 u) “La emisión, dentro del primer semestre de cada año, de un informe sobre la situación del transporte público regular de viajeros urbanos e interurbanos por carretera en el ámbito de la región de Murcia, que remitirá al Consejo de Gobierno y, a través de este, a la Asamblea Regional de la CARM”	Valoración y adecuación periódica y conocimiento público de la misma, de la situación del transporte público regular de viajeros en la Región de Murcia	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12204	Art. 5.2 w) “Elaborar estadísticas, informes y estudios sobre el transporte en el ámbito de la Región de Murcia”	Acciones necesarias en el ámbito de competencias de la Entidad	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12205	Art. 5.2 ñ) Añadir, “(...) planes generales de ordenación urbana u otros instrumentos de planeamiento”	Coordinarse también con organismos con programas de actuación en el ámbito precisado	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12206	Art. 5.2 ñ) Añadir, “(...) recabando asesoramiento e información sobre su coherencia con la planificación del transporte y su mutua adecuación”	Precisar el ámbito de coordinación con esos organismos	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12207	Art. 5 q) Añadir, “(...) desarrollo territorial y servicios”	Añadir esos dos ámbitos como materias sobre las que se pueden plantear medidas a los organismos públicos	COMPETENCIA	Aceptada
PSOE	12208	Art. 6.1 donde dice “La Entidad Pública del Transporte de Murcia” debe decir “La Entidad Pública del Transporte en la Región de Murcia”	El ámbito territorial es la Región de Murcia	TERRITORIO	Aceptada
PSOE	12209	Art. 6.1 cambiar el orden de aparición de El Presidente que pasaría a segunda posición y El Consejo de Administración, que pasaría a primer lugar	Ordenar razonablemente el orden de aparición por los órganos de la Entidad	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12210	Art. 6.1 “La Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia estará integrada por los siguientes órganos de Gobierno: El Consejo de Administración, La Presidencia, La Dirección General”	Evitar confusión entre órgano y cargo	OTRAS CUESTIONES	Transaccionada
PSOE	12211	Art. 7 e) “Proponer al Consejo de Gobierno el nombramiento del Director Gerente, oído el Consejo de Administración”	Añadir una competencia al Presidente, ya expresado en otro artículo, y precisar la necesidad de oír con carácter previo al Consejo de Administración	OTRAS CUESTIONES	Rechazada

GRUPO	Nº REF	TEXTO	JUSTIFICACIÓN	MATERIA RIG	RESULTADO
PSOE	12212	Art. 8 Añadir letras g) un representante de la Federación de Municipios, h) un representante de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente i) Un representante de la Consejería competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio y j) Un representante de la Administración del Estado	Ampliar presencia en el Consejo de Administración de representantes de Entidades de otras Administraciones o de la Comunidad Autónoma que tengan relación directa con la ordenación del transporte.	PARTICIPACIÓN	Rechazada
PSOE	12213	Art. 8.6 “El secretario, que deberá ser del Grupo A, Licenciado en Derecho, en Sociología, en Ciencias Políticas y de la Administración, o en Económicas, será nombrado por el Consejo de Administración a propuesta del Presidente, de cualquiera de las Administraciones que integran la Entidad y participará en las reuniones con voz pero sin voto”	El Secretario puede ser perfectamente cualquier funcionario del Grupo A de los que se expresan en la enmienda	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12214	Art. 8 “Los nombramientos de los vocales especificados en las letras b, c, d y e del apartado 5 se efectuará por los consejeros respectivos. En el caso de los representantes de los Ayuntamientos, serán designados por los Alcaldes de los Ayuntamientos que se adscriban a la Entidad”	Precisar quien nombra a los miembros del Consejo de Administración	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12215	Art. 8 “Cuando la naturaleza del asunto lo requiera la presidencia podrá invitar a participar en las sesiones del Consejo a un representante de : la Autoridad Portuaria de Cartagena, la Entidad Pública AENA, la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, la Gestión de Ferrocarriles en el ámbito de la Región de Murcia”	Abrir la participación del Consejo a representantes de las entidades relacionadas con el ámbito del transporte	PARTICIPACIÓN	Rechazada
PSOE	12216	Art. 9 Funcionamiento del Consejo Añadir “(...) y cuantas veces lo convoque el Presidente, por propia iniciativa o a instancia al menos, de la cuarta parte de sus miembros”	Dar la posibilidad de reunirse al Consejo a instancia del Presidente o por razón de interés	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12217	Art. 10 e) “Autorizar la celebración de convenios y contratos programa con otras entidades”	Añadir nueva competencia	COMPETENCIA	Rechazada
PSOE	12218	Art. 11 “El Director dirige el funcionamiento ordinario de la EPT ejecuta los acuerdos del Consejo de Administración, y ostenta la jefatura de personal. Los estatutos funciones y su régimen jurídico se determinará via estatutaria”	Precisar funciones del Director Gerente que han de aparecer en la Ley	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12219	Art. 12 Consejo Asesor, “Estará compuesto por losde la Región de Murcia” debe decir “Estará compuesto por los representantes de los sectores y operadores involucrados, en la forma que se establezca en los Estatutos de la Entidad, debiendo estar presentes ineludiblemente las organizaciones vecinales, ecologistas y de consumidores y usuarios, así como sindicales y empresariales del transporte de viajeros más representativos de la Región de Murcia”	Abrir razonablemente la participación de otras entidades en el consejo asesor	PARTICIPACIÓN	Rechazada
PSOE	12220	Art. 12 Añadir “Previo acuerdo del Consejo de Administración podrán constituirse ponencias para el estudio e informe de aquellos asuntos que se consideren de especial interés”	Introducir la constitución de ponencias como estructuras de estudio e informe de asuntos de interés	PARTICIPACIÓN	Rechazada
PSOE	12221	Art. 15 Añadir “Los bienes y derechos que desde la Administración Regional se adscriban a la EPT conservarán su calificación jurídica originaria y únicamente podrá ser utilizada para el cumplimiento de sus fines. La adscripción de los mismos será acordada por el Consejo	Garantía jurídica para la adscripción de bienes	OTRAS CUESTIONES	Rechazada

GRUPO	Nº REF	TEXTO	JUSTIFICACIÓN	MATERIA RIG	RESULTADO
		de Gobierno de la Región de Murcia a propuesta de la Consejería competente en materia de patrimonio, de conformidad con la Ley de Patrimonio de la Región de Murcia”			
PSOE	12222	Art. 16 Añadir “La entidad podrá contar con personal funcionario y laboral en los términos previstos en la legislación de la Función Pública”	Mayor precisión en la adscripción de personal	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
PSOE	12223	Art. 17 Añadir “El Consejo Asesor emitirá un informe preceptivo sobre el proceso de extinción”		OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12174	Art. 1 “La presente Ley tiene por objeto la creación del Consorcio de Transportes de la Región de Murcia, como ente público con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios	La figura del consorcio es más ajustada y viable técnica y políticamente	FORMA INSTITUCIONAL	Rechazada
IU	12175	Art. 2 “El Consorcio de Transportes de la Región de Murcia, gozará de plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines que serán los de ejercer la coordinación de los servicios, redes y tarifas que poniendo al servicio del ciudadano una mayor y mejor oferta tenga como objetivo el potenciar y estimular el uso del transporte colectivo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para favorecer la integración y cooperación de todos los municipios de la Comunidad Autónoma en dicho consorcio. A su vez, ejercerá la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte urbano e interurbano en el ámbito territorial de los municipios integrados en el mismo”	Necesidad de incluir todos los modos de transporte, incluyendo los regulares y los discrecionales. Garantizar la igualdad de trato a todos los municipios realizando una apuesta fuerte por el transporte colectivo	COMPETENCIA	Transaccionada
IU	12176	Todo el articulado preámbulo y disposiciones donde dice EPT, cambiar por Consorcio de Transportes de la Región de Murcia	Se ajusta más a la capacidad real de gestión de competencias de índole municipal	FORMA INSTITUCIONAL	Rechazada
IU	12177	Art. 3 “Podrán formar parte del Consorcio, los Entes Públicos de Transporte de titularidad de la Administración Central, cuando así lo decidan sus consejos de administración de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional de esta Ley”	Necesidad de presencia de la Administración Central	PARTICIPACIÓN	Rechazada
IU	12178	Disposición Adicional “Se autoriza al Consejo de Gobierno para a propuesta del Consejo de Administración del Consorcio de Transportes de la Región de Murcia, modificar la composición de diversos órganos de este, para incorporar a los representantes de los entes públicos empresariales de titularidad de la administración central en el consorcio”	Necesidad de previsión y de integración de todos los gestores del transporte	PARTICIPACIÓN	Rechazada
IU	12179	Art. 5.1 “El Consorcio de Transportes de la Región de Murcia ejercerá dentro de su ámbito territorial limitado a los municipios que se integren en la misma, las competencias que, en materia de servicios regulares y discrecionales de transporte de viajeros urbanos e interurbanos, correspondan a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a los municipios que se hubiesen integrado y delegado competencias a través del correspondiente convenio, así como en su caso los gestionados por otros entes públicos empresariales de titulares de la Administración Central que se hubiesen regulado por el mismo procedimiento”	Incluir tanto los servicios regulares como discrecionales y prever la gestión de transportes por otros entes de titularidad estatal	COMPETENCIA	Rechazada

GRUPO	Nº REF	TEXTO	JUSTIFICACIÓN	MATERIA RIG	RESULTADO
IU	12180	Art. 5.2 “Establecer un Plan de Fomento del Transporte Público planificando los servicios de viajeros en su ámbito territorial y los programas de explotación de las empresas prestadoras de los mismos en consonancia con la evolución de las demandas de movilidad de la ciudadanía”	Incluir el compromiso del fomento del transporte público y la satisfacción de este a las necesidades de movilidad de los ciudadanos.	COMPETENCIA	Rechazada
IU	12181	Art. 5.2 b) “Elaborar y proponer al consejero competente en materia de transportes un marco tarifario común para los transportes de viajeros, dentro de una política de financiación que defina el grado de cobertura de los costes por los sistemas integrados de tarifas, estableciendo éstos de acuerdo a la función social que cumple el transporte público y sometiendo, en su caso, a los órganos competentes en control de precios.”	Necesidad de definir sistemas integrados de tarifas y la consideración de que el precio de las mismas supere el criterio economicista de que estos hayan de satisfacer los costes totales del servicio prestado	COMPETENCIA	Aceptada
IU	12182	Art. 5.2 c) “Establecer, en su caso, los regímenes especiales de compensación económica u otras formas de apoyo a las correspondientes empresas afectadas por las obligaciones del servicio público impuestas, los programas de explotación o los sistemas tarifarios, estableciendo, en su caso, las fórmulas de control económico.”	Introducir el necesario control económico ante la previsión de medidas de compensación económica a operadores de transporte	COMPETENCIA	Aceptada
IU	12183	Art. 5.2.g) “La prestación directa de los servicios públicos de transporte de viajeros, urbanos e interurbanos, que lo será diariamente, utilizando para su gestión cualquiera de las figuras establecidas que sobre la gestión empresarial pública, admite la legislación vigente. “	Necesidad de que la prestación de servicios públicos a los ciudadanos en materia de transporte, lo sea todos los días de la semana	COMPETENCIA	Rechazada
IU	12184	Art. 5.2.s) “Promover el establecimiento de la necesaria publicidad, información y relaciones con los usuarios que garanticen el acceso al servicio y la calidad de éste”	Mejora del texto	COMPETENCIA	Rechazada
IU	12185	Art. 5.2. t) “La elaboración de propuestas de convenio con otras Comunidades Autónomas y Entes públicos de la Administración central sobre materias relacionadas con el ámbito funcional del Consorcio dando cuenta de los mismos a la Asamblea Regional de Murcia”	Necesidad de establecimiento de convenios con otras comunidades autónomas y operadores estatales para garantizar el funcionamiento del transporte en itinerarios que, afectando a su ámbito, discurran fuera de la Comunidad Autónoma	COMPETENCIA	Rechazada
IU	12186	Art. 8.4 “La vicepresidencia primera corresponderá a la Alcaldía Presidencia propuesta por los ayuntamientos integrados en el Consorcio y la vicepresidencia segunda al director competente en materia de transportes.”	Necesidad de dotar de un mecanismo de capacidad de decisión a los municipios en la elección por parte de ellos de la Vicepresidencia Primera del Consorcio	PARTICIPACIÓN	Rechazada
IU	12187	Art. 8.5 f) “(...)Un representante por cada uno de los ayuntamientos que se adhieran al Consorcio, a excepción de aquel que ocupe el cargo de la Vicepresidencia Primera”	Necesidad de que ningún municipio se vea privado de su participación en el Consorcio.	PARTICIPACIÓN	Rechazada
IU	12188	Art. 12 Consejo Asesor “(...)Estará compuesto por representantes de los sectores y operadores involucrados, en la forma que se establezca en los estatutos de la Entidad, figurando en cualquier caso, las organizaciones sindicales del transporte de viajeros, sindicatos, representantes de asociaciones vecinales, grupos ecologistas más representativos y asociaciones de consumidores y usuarios con más representación en la Región de Murcia”	Necesidad de prever que en el desarrollo reglamentario se garantice la presencia de sindicatos, grupos ecologistas y asociaciones vecinales, entre otras, en el consejo asesor	PARTICIPACIÓN	Rechazada

GRUPO	Nº REF	TEXTO	JUSTIFICACIÓN	MATERIA RIG	RESULTADO
IU	12189	Art. 12 Consejo Asesor "El Director Gerente formará parte de este Consejo con voz y sin voto"	Otras CCAA así lo han previsto, delimitando meramente el carácter de gestión del Gerente y aislándolo de las decisiones que con carácter preceptivo adopta el Consejo Asesor	PARTICIPACIÓN	Rechazada
IU	12190	Art. 15.3 "A los efectos de cumplimiento de la normativa de expropiación forzosa, la aprobación de proyectos de obras del Consorcio conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos, siempre que tales proyectos se incluyan dentro de un plan aprobado por el Consejo de Gobierno a propuesta del consejero competente en materia de transportes y ratificado por la Asamblea Regional"	Necesidad de dotar de mayor legitimidad a actos tan excepcionales como son los de expropiación forzosa	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12191	Art. 16.2 "La selección del personal laboral de la Entidad se realizará mediante convocatoria, publicada en el BORM, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad."	Garantizar la publicidad a través de su publicación en el Boletín Oficial	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12192	Art. 16.3 Añadir "El personal directivo del Consorcio, será nombrado de acuerdo a criterios de competencia profesional experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada"	Necesidad de incluir en este artículo el perfil de los cargos directivos	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12193	Art. 17 "La extinción de la Entidad deberá ser propuesta por la mayoría del Consejo de Administración y ratificada por las dos terceras partes del mismo. La extinción deberá ser aprobada por ley de la Asamblea Regional, que fijará sus efectos, especialmente los económicos y patrimoniales, atendiendo principalmente a las aportaciones establecidas en los correspondientes convenios"	Parece lógico que el tratamiento de la extinción del Consorcio lo sea a petición de la mayoría y no de la mitad de los miembros	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12194	Art. 18 "La propuesta de liquidación deberá aprobarse por las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Administración, previo informe del Consejo Asesor"	Introducir la participación del Consejo Asesor ante la toma de decisiones	OTRAS CUESTIONES	Rechazada
IU	12195	Disposición Final 1ª "Se autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, apruebe los Estatutos que desarrollen lo previsto en la misma."	Establecer un plazo temporal para el desarrollo reglamentario	OTRAS CUESTIONES	Rechazada

5.3 LAS RIG EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.

Como se ha indicado cuando se diseña una política pública, también se contemplan los recursos necesarios para su implementación, estableciéndose una jerarquía y utilidad en estos recursos que permita la puesta en marcha de la política. El diseño de una Política Pública es el diseño de su Implementación. La implementación es una interacción entre lo que se busca, los intereses de todos los actores implicados, sus metas y objetivos, y las acciones que se realizan para lograrlas, que están condicionadas por los recursos de que disponen. Las RIG son el principal asunto que afecta a la Implementación. Los estudios de implementación son complejos, y en un orden de jerarquía, podríamos inferir varias causas. Primero por la dificultad de concretar un significado, en segundo lugar porque posteriormente hay que seleccionar las unidades de análisis empleadas, y por último, por las múltiples variables que pueden influir en el estudio. Entre las unidades de análisis más frecuentes en los estudios de implementación podemos destacar la de la red interorganizacional, ya sea vertical u horizontal, y los estudios de redes de actores. Los problemas prácticos más interesantes desde el punto de vista de investigación son los que se refieren a contextos en que existen varios actores y varias organizaciones, espacios políticos densos donde es frecuente que la autoridad sea compartida por diversas unidades, y en los que se plantean relaciones de interdependencia y conflictos entre funcionarios pertenecientes a diferentes niveles de gobierno.

Las fases de Decisión e Implementación están inescindiblemente unidas. La tradicional dicotomía entre decisión y ejecución de políticas públicas y la consecuente división entre política y administración, resulta cuestionable, de manera que si bien en los procesos de deliberación y negociación se definen problemas públicos y se trazan los cursos de acción política colectiva, también en las etapas de implementación resulta necesaria la toma de decisiones. En el curso de acción de la política, los actores no garantizan su ejecución de manera uniforme y al “pie de la letra”, sino que resultan condicionados por los mandatos que ejecutan, tanto ad intra en la organización ejecutora como ad extra en sus relaciones con el resto de actores. Entre la intención consensuada y los resultados de la política, existe una complejidad resultado de la acción conjunta. Debe haber una interacción entre política y

administración cuando se toman las decisiones (Nicandro, 1999, p. 115). En la fase de Implementación es en donde ocurren los procesos de reestructuración del problema, la redefinición de prioridades, el reacondicionamiento de los esquemas de incentivos, la lucha y negociación entre grupos y organizaciones público-gubernamentales por la obtención de beneficios derivados de la ejecución de las políticas o la realización de la política con el "mínimo desgaste", las resistencias de las organizaciones públicas, el desempeño de los "street level bureaucrats", o las oportunidades de obtención de beneficios adicionales de grupos específicos.

Como señalamos en el marco teórico, la fase de implementación ha sido en ocasiones olvidada en los estudios de políticas públicas retrasando el interés de la Ciencia Política, de manera que los esfuerzos por devolverle protagonismo se encuentran con la oposición de quienes consideran que los programas públicos responden a una secuencia inapelable causa-efecto entre la fase decisional de carácter político y prescriptivo basada en la racionalidad del poder, y la fase de aplicación de la política, de carácter burocrático administrativo, de tipo explicativo descriptivo, que se basa en la racionalidad técnica.

Podemos entender la dimensión de lo público distinguiendo a su vez entre la perspectiva de lo "público constituyente" como la sociedad política donde se proyectan las políticas públicas, y lo "público constituido" como el terreno institucional donde se adoptan las políticas (Nicandro, 1999, p. 118). Desde la perspectiva de implementación "de abajo a arriba" (bottom-up), el diseño de las políticas y de sus instrumentos, se enfrentan al desempeño de aquellos que se encargan de ejecutarlas de cara al público y resultan condicionados por variables como los vicios procedimentales o administrativos, inercias, falta de capacidad y habilidades técnicas, o resistencias al cambio, condicionando la correcta implementación de la política, desde su más simple nivel ejecutivo, e influenciando fuertemente el desempeño de la organización ejecutora. La connotación pública está presente tanto en los procesos de diseño como de ejecución, y está intrínsecamente vinculado a ambos, de manera que existen algunas reglas que condicionan los espacios públicos donde tienen lugar las políticas:

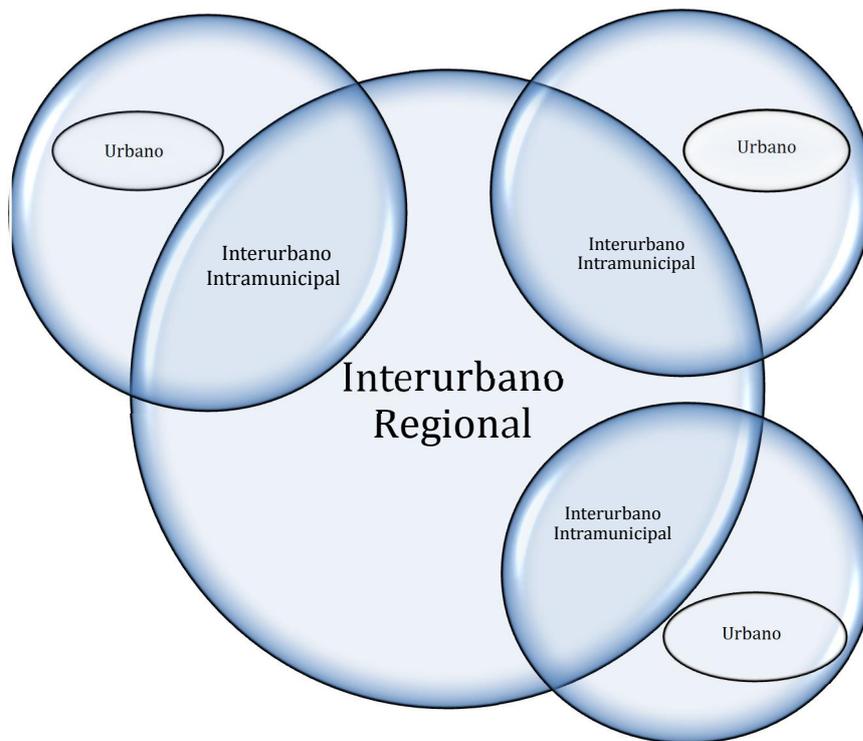
- Por una parte, la publicitación de la política, en cuanto que una política debe ser conocida y difundida por medios públicos de información
- y por otra, la interacción público constituyente-público constituido que genera vínculos de trabajo entre los grupos públicos demandantes/afectados, junto con los esfuerzos y el aparato institucional de manera que la creación de entidades encargadas de la coordinación de esfuerzos públicos y gubernamentales, como la EPT, es el paso obligado.

5.3.1 EL AREA METROPOLITANA OBJETO DE IMPLEMENTACIÓN

La EPT es un organismo especializado que tiene por objeto regular el transporte en un área metropolitana en el que intervienen varios actores, conforme a un modelo de organización que por un lado integra a los responsables del transporte y por otro a los operadores que prestan el servicio previo otorgamiento de la concesión por las autoridades públicas. El papel de las RIG resulta determinado por este modelo en el que coexisten concesiones de transporte de ámbito interurbano regional, de ámbito interurbano intramunicipal, y de ámbito exclusivamente urbano como puede verse en Gráfico 9. Debemos tener presente que la estrategia de implementación de la política de transportes mediante la creación de una autoridad de transporte común en el caso de Murcia, se articula en tres pilares fundamentales:

- Integración Administrativa que se manifiesta en el objetivo de coordinación de corporaciones locales con competencias de transporte,
- la Integración Tarifaria, que se manifiesta en el objetivo de la EPT de crear un marco tarifario común,
- y la Integración Modal, que podemos relacionar con lo que denominamos la modernización de las concesiones.

Gráfico 9. Interacción entre redes Urbanas e Interurbanas Regionales e Intramunicipales

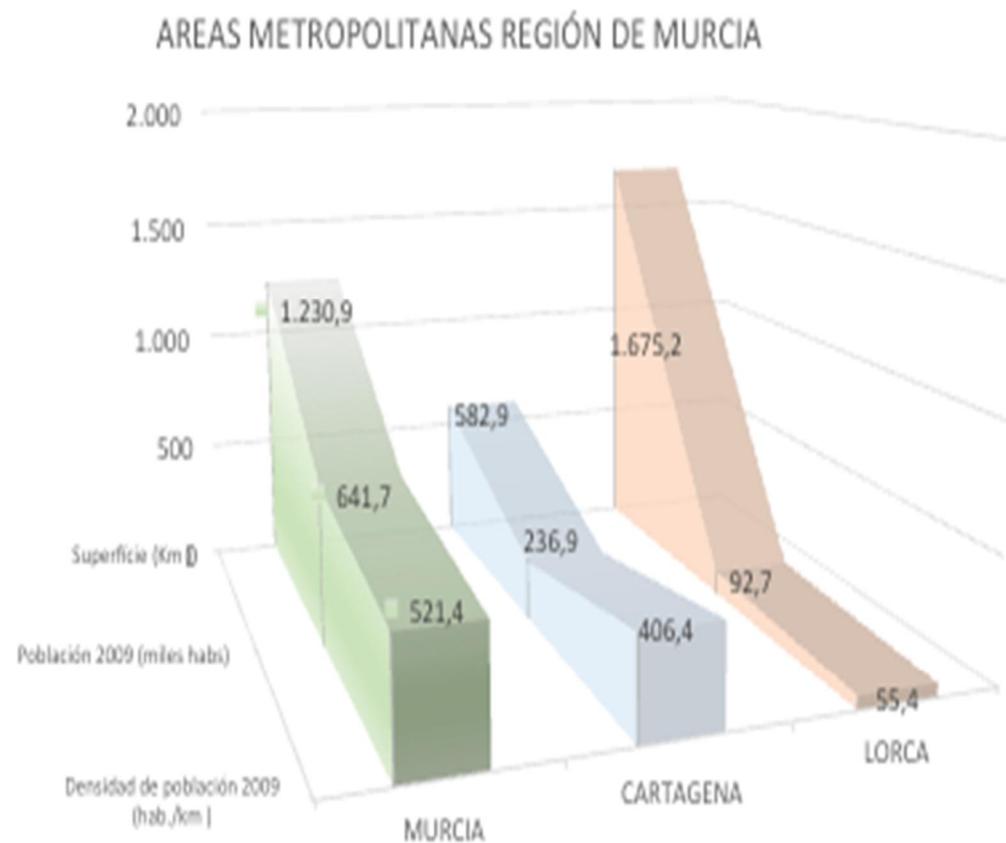


Fuente: Elaboración propia

La eficacia de un sistema de transportes coordinado y el aumento de la utilización del transporte público frente al privado, que son los fines últimos de la creación de la EPT, reside en desarrollar estos tres conceptos de integración en paralelo, fomentando un sistema integrado de transporte público. Y esa integración se ha focalizado en Murcia y su área metropolitana, de manera que con independencia de su evolución hacia un sistema de coordinación territorial, la EPT al menos en sus inicios, se esfuerza en planificar sus estrategias operativas pensando en una integración metropolitana para el núcleo de transportes de Murcia y su área de influencia. La importancia del área metropolitana de Murcia, que es la de mayor población, seguida por las de Cartagena y Lorca, como puede observarse en el gráfico con tabla comparativa de los principales parámetros de áreas metropolitanas de la Región, justifica esa focalización, al menos por lo que se refiere a los objetivos de integración tarifaria y modal.

Tabla X / Gráfico 10 Areas Metropolitanas Región de Murcia

AREA METRO POLITANA	PARÁMETROS	
MURCIA	Superficie (Km)	1230,9
	Población 2009 (miles habs)	641,7
	Densidad de población 2009 (hab./km)	521,4
	Var. Población 2001-2009 (%)	22,5
	Hogares 2001 (núm.)	227287,0
	Viviendas 2001 (núm.)	298878,0
	Suelo naturaleza urbana 2001 (ha)	22070,9
	Densidad de vivienda suelo naturaleza urbana (Viv./ha)	13,5
	Superficies artificiales 2006 (ha)	11842,5
	Variación superficies artificiales 2000-2006 (%)	22,2
	CARTAGENA	Superficie (Km)
Población 2009 (miles habs)		236,9
Densidad de población 2009 (hab./km)		406,4
Var. Población 2001-2009 (%)		18,9
Hogares 2001 (núm.)		83145,0
Viviendas 2001 (núm.)		124281,0
Suelo naturaleza urbana 2001 (ha)		6099,2
Densidad de vivienda suelo naturaleza urbana (Viv./ha)		20,4
Superficies artificiales 2006 (ha)		6978,9
Variación superficies artificiales 2000-2006 (%)		8,9
LORCA		Superficie (Km)
	Población 2009 (miles habs)	92,7
	Densidad de población 2009 (hab./km)	55,4
	Var. Población 2001-2009 (%)	19,7
	Hogares 2001 (núm.)	29838,0
	Viviendas 2001 (núm.)	36985,0
	Suelo naturaleza urbana 2001 (ha)	5255,6
	Densidad de vivienda suelo naturaleza urbana (Viv./ha)	7,0
	Superficies artificiales 2006 (ha)	1687,5
	Variación superficies artificiales 2000-2006 (%)	12,1



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIU de la DG Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento.

En un momento posterior la integración extiende su radio de acción al resto de municipios valorando la incidencia, demanda y repercusión que entre sus habitantes tiene el transporte de viajeros. El presidente de FENEBUS y del grupo LATBUS, reconoce que incluso después de su desaparición sigue siendo necesario contar con una autoridad de transporte común, teniendo en cuenta fundamentalmente las demandas de estas tres áreas metropolitanas:

A día de hoy ¿Defendería Vd. como necesaria la existencia de una autoridad común de transporte público de viajeros?

“Por supuesto. Antes era necesario y cada día que pasa lo es más. La complejidad urbanística del municipio de Murcia y los municipios colindantes crean un área metropolitana que obliga a la existencia de un Consorcio de Transportes o EPT que coordine las políticas de transporte de ayuntamientos y Comunidad en dicha zona. En Cartagena podría darse una situación parecida y también en Lorca. La convivencia de concesiones municipales y otras de competencia regional sobre el mismo espacio hace necesaria esta coordinación para evitar agravios comparativos entre ciudadanos que se asientan en áreas urbanas cada vez más extensas y pobladas.”

La complejidad de la red de transporte público regional que constituye el ámbito de aplicación geográfica de la EPT se pudo afrontar con cierto éxito en el área metropolitana de Murcia, por la homogeneización del concesionario en los niveles regional y local. Durante los años de existencia de la EPT diferentes autoridades públicas o niveles de gobierno ejercían la titularidad de las concesiones, si bien los operadores privados correspondientes al nivel urbano, intramunicipal, y en parte interurbano regional, pertenecían al mismo grupo empresarial, el grupo LATBUS.

En otras áreas metropolitanas como la de Cartagena las circunstancias son similares. La empresa “Transporte Urbano de Cartagena SA (TUCARSA)” dependiente del grupo ALSA a través de su filial para transporte urbano “ALSA CITY” tiene la concesión de transporte urbano, así como algunas líneas de transporte regular interurbano intramunicipal, en concreto la MUR-014 Galifa-Cartagena, y la MUR-028 Cartagena y comarca. A diferencia del caso de Murcia, TUCARSA tiene una participación pública del Ayuntamiento en la

composición accionarial de la Sociedad Pública, junto a la empresa ALSA. En Lorca, la concesionaria “Autobuses Urbanos Bartolomé Muñoz SL” realizaba durante la existencia de la EPT exclusivamente trayectos de carácter urbano, correspondiendo a otras empresas, en concreto a “Autocares Gómez SA” la concesión de líneas interurbanas, en concreto la MUR-070 Lorca-Puntas de Calnegre.

Cuando la homogeneidad de actuación no viene propiciada por factores que, como en los casos de Murcia y Cartagena, corresponden al régimen de otorgamiento de concesiones conforme al sistema de competencia controlada, y en consecuencia, ajenos al diseño de la política pública, otros factores como la dispersión geográfica del ámbito objetivo de actuación del organismo de concentración de competencias, cobran especial valor, de manera que la prestación del servicio de transporte es más eficiente cuando el ámbito geográfico de implementación es más compacto.

La implementación de la política de transportes resulta condicionada por un modelo de organización del transporte basado en el otorgamiento de concesiones, pero también de igual manera por las características de las Areas Metropolitanas. El ámbito territorial de la ETP es la Región de Murcia según se define en su Ley de creación y las Areas Metropolitanas que la integran no responden a una naturaleza compacta, sino dispar o fragmentada. A la vista de los principales datos que las definen, las áreas presentan características distintas.

Como puede observarse en Tabla X/Gráfico 10, no solo atendiendo a los parámetros de densidad y población el área de Lorca presenta características funcionales distintas con respecto a las de Cartagena y Murcia, sino que también estas Areas, bajo una perspectiva de mayor policentricidad, responden al patrón según el cual el centro pierde importancia frente a núcleos independientes o subsistemas urbanos que resultan intervenculados, y que demandan la prestación de servicios mancomunados de carácter supralocal y en los que en consecuencia la demanda de movilidad es mayor.

A pesar de lo anterior fué precisamente una petición del Ayuntamiento de Lorca, la que motivó que el ámbito de aplicación de la EPT tuviera carácter regional. Este criterio fue apoyado por el CES que criticaba la indefinición del ámbito de actuación de la EPT. La DGTP

tenía la intención inicial de que el ámbito de actuación fuese el de Murcia y su zona de influencia, algo razonable atendiendo a que el “público objetivo” de los organismos de concentración de competencias son las áreas metropolitanas, pero sin embargo probablemente las presiones de actores integrantes del CES, motivaron que en la fase de diseño de la política, se incluyese la posibilidad de que previa aprobación del Consejo de Administración ratificada por el Consejo de Gobierno se ampliara el ámbito de aplicación a otros municipios, hasta tal punto que se consideró un éxito por los responsables de la EPT, la adhesión de la práctica totalidad de los municipios de la Región.

En la entrevista realizada al diputado regional Jaime Moltó, se hace énfasis en que el reparto competencial debe servir para focalizar los objetivos de coordinación, ya que *“Había poco que coordinar en los Ayuntamientos salvo Murcia, Cartagena, Lorca, Molina de Segura y Yecla, con transporte urbano, la competencia interurbana es autonómica”* con lo que de forma implícita parece admitirse que la preferencia de la EPT debían ser las áreas metropolitanas, o al menos los ayuntamientos que por su número de habitantes superior a 50.000 hab, deben prestar servicio de transportes.

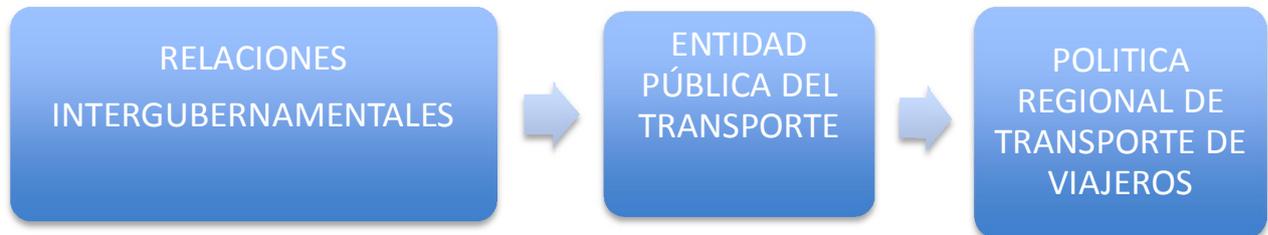
5.3.2 LA POLÍTICA DE CREACIÓN DE LA EPT Y LAS ETAPAS DEL PROCESO PARA SU IMPLEMENTACIÓN

El éxito de la implementación de una política pública depende de varios factores: 1) que exista entendimiento de los objetivos de la política y que sean consistentes; 2) que las tareas que haya que hacer sean específicas y claramente comunicadas 3) que la política funcione como se diseñó al momento de implementarla; 4) que hayan recursos comprometidos 5) que haya voluntad política. 6) Que haya apoyo por los grupos de interés 7) que los factores coyunturales económicos y otros externos a la implementación no le afecten decisivamente. (Peña, 2013, p. 415-416)

La creación de la EPT ocupa un lugar estratégico en la política de transportes regional, cuya eficacia puede mejorar gracias a la creación de un órgano de concentración de competencias que mejore la coordinación entre Ayuntamientos y CARM en materia de Transportes. Por

tanto, la eficacia de la entidad y en consecuencia del transporte, dependerá del adecuado funcionamiento de las RIG.

Gráfico 11 Mapa influencia RIG en Política Transporte de Viajeros



Pero ¿por qué la variable RIG tiene mayor peso en nuestro estudio de caso? Por que el marco competencial, el espacio “público constituido” (Nicandro, 1999) donde “juegan” las políticas, está menos definido en materias como la de transportes, donde como se ha indicado, más allá de las características propias de la implementación de políticas públicas en Estados multinivel, existe además una concurrencia competencial con ciertas disfunciones territoriales, y donde la interacción entre los actores va a jugar un papel mucho más relevante. Las RIG condicionan el resultado de manera que cuando funcionan, el resultado es exitoso y cuando no funcionan el resultado es distinto¹¹⁸.

Profundizando en el contenido de las entrevistas, conviene subrayar que mientras todos los actores entrevistados destacan con mayor o menor intensidad el papel que las RIG jugaron en la creación de la EPT, a la hora de explicar su desaparición haya diferencias entre los actores político institucionales, que también creen que las RIG podría ser una variable explicativa, y entre los actores privados, que consideran que apuntan a la crisis y la austeridad presupuestaria como motivos de su desaparición. Es cierto que este motivo también es aludido por el técnico de la EPT entrevistado, aunque es comprensible en atención a su perspectiva externa respecto al triángulo de actores en el que tuvieron lugar las RIG.

¹¹⁸ Baste poner como ejemplo al que ya se aludió anteriormente las experiencias exitosas del permiso por puntos en Francia y España, con un sistema de organización territorial en el que las RIG juegan un papel similar, y el diferente resultado del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, como éxito para el resto de autoridades comunes de transporte y el resultado de la EPT que aquí analizamos, y ello por el diferente funcionamiento de las RIG en uno y otro caso.

El presidente de FENEBUS destaca en cuanto a la creación que:

“El origen estuvo en la armonía de las relaciones de las diferentes administraciones para crear un nuevo organismo que coordinase las competencias en materia de transporte. Una prueba es que el alcalde de Murcia era el Vicepresidente de la EPT.”

Es decir admite el protagonismo de las RIG, pero cuando habla de la desaparición señala lo siguiente:

“Después de muchos años de conversaciones entre las Administraciones y el Sector, se acordó que Murcia debía contar con una estructura de gestión del transporte a similitud de lo que ya estaba ocurriendo en otras importantes zonas de nuestro País y en donde se estaba demostrando que el transporte funcionaba mucho mejor.”

En esta misma línea el técnico de la EPT preguntado por si las RIG explican la creación de la EPT señala que:

“No influyeron en su posterior desaparición. Las relaciones entre las administraciones que conformaban la EPT, una vez finalizado el proceso de adhesión de todos los municipios de la Región, eran buenas. Todos los Ayuntamientos de la Región querían colaborar en una mejor coordinación y gestión del transporte público de viajeros en autobús que se ejercía bajo sus competencias y eran sabedores del aspecto positivo que para ello suponía formar parte de la EPT, especialmente por lo que al aspecto económico se refería, ya que, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tenía más capacidad para dotar de presupuesto a esta Entidad y, con ello, favorecer la inversión en mejora del transporte público de viajeros en autobús de los diferentes municipios integrados en la EPT

Por el contrario los actores político institucionales son unánimes en la opinión opuesta, incluso al margen de cuestiones de partido, pues la respuesta del propio concejal de transportes es clara al señalar que:

“Sin duda, de hecho se llegó a un acuerdo con la totalidad de los Ayuntamientos de la Región, sin embargo el Ayuntamiento de Murcia fué el último en adherirse por su resistencia a ceder competencias en las concesiones urbanas que gestionaba. En el momento en que me hago cargo de la Concejalía en 2007, ya está puesto en marcha el tramo cero “experimental” del tranvía, y el municipio apostaba claramente por el tranvía como modelo en torno al que estructurar el sistema de transporte urbano.

Claramente esas relaciones influyeron en la desaparición. Como digo, la integración de todos los municipios se produjo formalmente pero no de forma efectiva, ya que no se produjo la cesión de competencias de las líneas urbanas a favor de la EPT”

También la opinión de los usuarios del transporte, a través de su Presidente, Roberto Barceló Vivancos va en la misma línea de explicar tanto la creación como la desaparición con base a las RIG:

“Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT”

Pero la opinión del diputado regional y posteriormente concejal Alfonso Navarro, es todavía más rotunda cuando señala que *“Sin ninguna duda (...) tanto en la decisión de su constitución (EPT) como en el proceso que dio lugar a su posterior desaparición, jugó un papel importante la relación (desacuerdo o discrepancias) interinstitucionales, y su definitiva gestión por parte de quien mayor responsabilidad tenía, que era la Administración Regional.”* Por otra parte, su compañero de partido, el también diputado regional Francisco Oñate, dejaba entrever el papel secundario de la crisis económica en la desaparición de la EPT cuando alude a *“la sensación de despilfarro de las administraciones y eso en muchos casos tiene una traducción meramente aritmética, es decir, cuantos organismos... cuanto personal... y efectivamente la empresa del transporte forma parte... pudiera ser uno de los*

sacrificios, una de las ofrendas que hiciera el gobierno, que es una ofrenda estadística, para no sacrificar otros organismos en los que pudiera tener más interés (...)” para destacar más adelante que *“hubo organismos, muchos que todavía hoy sobreviven y son menos necesarios”*.

Las RIG son uno de los rasgos característicos de la nueva gobernanza, que tiene una dimensión política, centrada en la participación de actores ajenos a la administración en la toma de decisiones públicas, y una dimensión administrativa, en la que tiene lugar la coproducción de los actores. La Implementación conlleva la creación de estructuras institucionales diseñadas como instrumentos para la distribución de recursos en las que existen áreas específicas de carácter estratégico cuya importancia se define por el porcentaje de gasto público, pero en las que también existen las dimensiones política y burocrática.

El análisis de las RIG deja claro que ante una cuestión problemática se produce una alineación partidista que resulta ser el factor decisivo al optar por una alternativa u otra, en consecuencia, las RIG están estrechamente ligadas a las relaciones de poder, de “quien manda”. Pero también el juego de las RIG responde a la influencia de variables sociodemográficas como el número de habitantes.

El objetivo de la ley de creación era "coordinar las actuaciones en materia de transporte urbano" de manera que gran parte de las actuaciones estaban orientadas a impulsar y reforzar la cooperación con las corporaciones locales. Es evidente que a mayor población, el esfuerzo de la EPT en impulsar la cooperación debiera de ser mayor, sin embargo los esfuerzos de coordinación no siempre son respecto a ayuntamientos con mayor número de población, y en consecuencia con mayores problemas de transporte al concentrar mayor número de desplazamientos.

En los primeros años de la EPT el liderazgo no está claro, y a veces es la propia DGTP la que asume el protagonismo al conceder subvenciones. Lejos de seguir el criterio demográfico, en Octubre de 2008 se decide otorgar subvenciones para conectar pedanías de escasa población, pero de los diez Ayuntamientos “agraciados” tan solo en uno de ellos (Moratalla)

gobierna un partido distinto al que gobierna en la región, y ello a pesar de que en 2008 un 26% de los Ayuntamientos de la región, correspondían a partidos distintos al del gobierno regional¹¹⁹ como puede observarse en tabla XI. También ese mismo año 2008 se otorgaron 1.310.000€ para construcción de carriles bici y planes de movilidad urbana¹²⁰ aplicándose el mismo criterio, si bien en esta ocasión eran diez de un total de dieciséis, los ayuntamientos con distinto color político.

En la Tabla aparecen relacionadas ambas variables, de manera que durante la etapa de implementación potencial las mayorías del Partido Popular son la regla general tanto en municipios grandes como en los de pequeña población.

Tabla XI Relación nºhabitantes / partido gobierno en municipios de la Región de Murcia

MUNICIPIO	2003-2007			2007-2011			2011-2015		
	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION
ABANILLA	6.239	PP	14/6/03	6.568	PP	16/6/07	6.633	PP	11/6/11
ABARÁN	12.786	PSOE	14/6/03	12.968	PP	16/6/07	12.986	PP	11/6/11
ÁGUILAS	29.642	PP	14/6/03	33.134	PP	16/6/07	34.990	PP	11/6/11
ALBUDEITE	1.358	PP	14/6/03	1.413	PSOE	16/6/07	1.447	PP	11/6/11
		IURM	29/11/03						
		PSOE	10/9/05						
ALCANTARILLA	35.916	PP	14/6/03	39.636	PP	16/6/07	41.568	PP	11/6/11
ALCÁZARES (LOS)	10.396	PSOE	14/6/03	14.077	PSOE	16/6/07	16.217	PP	11/6/11
			14/9/06						
ALEDO	1.044	PP	14/6/03	1.046	PP	16/6/07	1.044	PP	11/6/11
ALGUAZAS	7.387	PP	14/6/03	8.572	PP	16/6/07	9.288	PP	11/6/11
		UPA	4/3/05						
ALHAMA DE MURCIA	17.205	PP	14/6/03	18.996	PP	16/6/07	20.725	PP	11/6/11
					PSOE	29/1/10			
ARCHENA	15.792	PP	14/6/03	17.634	PP	16/6/07	18.083	PP	11/6/11
BENIEL	9.151	PP	19/6/03	10.294	PSOE	16/6/07	11.068	PSOE	11/6/11
BLANCA	5.885	PP	4/7/03	6.119	PP	16/6/07	6.489	PP	11/6/11
BULLAS	11.252	PSOE	14/6/03	12.020	PSOE	16/6/07	12.361	PP	11/6/11
CALASPARRA	9.405	PSOE	14/6/03	10.282	PSOE	16/6/07	10.685	PSOE	11/6/11
CAMPOS DEL RÍO	2.032	PSOE	14/6/03	2.182	PSOE	16/6/07	2.226	PP	11/6/11
CARAVACA DE LA CRUZ	23.847	PP	14/6/03	25.688	PP	16/6/07	26.438	PP	11/6/11

¹¹⁹ “La Comunidad subvenciona a las empresas de autobuses que conecten pedanías con pocos habitantes” (Diario la Verdad 27/10/08) <http://www.laverdad.es/murcia/20081027/local/region/comunidad-subvenciona-empresas-autobuses-200810271319.html>

¹²⁰ “Más de un millón de euros para 16 ayuntamientos destinado a construir carriles bici y planes de movilidad urbana” (Diario la Verdad 6/12/08) <http://www.laverdad.es/murcia/20081206/local/region/millon-euros-para-ayuntamientos-200812061654.html>

MUNICIPIO	2003-2007			2007-2011			2011-2015		
	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION	HABITANTES (**)	PARTIDO	FECHA POSESION
CARTAGENA	194.203	PP	14/6/03	207.286	PP	16/6/07	214.918	PP	11/6/11
CEHEGÍN	14.779	PP	14/6/03	15.798	PP	16/6/07	16.286	PP	11/6/11
CEUTÍ	8.124	PSOE	14/6/03	9.185	IU	16/6/07	10.729	PP	11/6/11
					PP	27/10/07			
					PSOE	1/9/09			
CIEZA	33.701	PP	14/6/03	34.898	PP	16/6/07	35.425	PP	11/6/11
FORTUNA	7.446	PP	14/6/03	8.939	PP	16/6/07	10.002	PP	11/6/11
									12/11/12
FUENTE ÁLAMO DE MURCIA	12.503	PP	14/6/03	14.400	PP	16/6/07	15.873	PP	11/6/11
JUMILLA	23.666	PSOE	14/6/03	24.596	PSOE	16/6/07	25.926	PP	11/6/11
LIBRILLA	4.025	PP	14/6/03	4.378	PP	16/6/07	4.730	PP	11/6/11
LORCA	82.511	PSOE	14/6/03 2/8/06	89.606	PP	16/6/07	92.869	PP	11/6/11
LORQUÍ	5.922	PSOE	14/6/03	6.714	PP	16/6/07	7.048	PSOE	11/6/11
MAZARRÓN	24.969	PP	14/6/03	32.616	PP	16/6/07	35.473	IND	11/6/11
								PSOE	11/6/14
								N.ADS.	10/4/15
MOLINA DE SEGURA	50.545	PP	14/6/03	59.365	PP	16/6/07	66.775	PP	11/6/11
MORATALLA	8.562	PP	14/6/03	8.379	PSOE	16/6/07	8.382	PP	11/6/11
MULA	15.372	PP	14/6/03	16.570	PSOE	16/6/07	17.067	PP	11/6/11
MURCIA	391.146	PP	14/6/03	422.861	PP	16/6/07	442.203	PP	11/6/11
OJÓS	609	IO	14/6/03	626	IND	16/6/07	610	PP	11/6/11
			5/12/03						
PLIEGO	3.464	PP	14/6/03	3.864	PP	16/6/07	4.027	PP	11/6/11
									13/8/14
PUERTO LUMBRERAS	11.794	PP	14/6/03	12.964	PP	16/6/07	14.339	PP	11/6/11 1/8/13
RICOTE	1.526	PP	14/6/03	1.531	PP	16/6/07	1.456	PSOE	11/6/11
SAN JAVIER	23.481	PP	14/6/03	29.167	PSOE	16/6/07	32.366	PP	11/6/11
SAN PEDRO DEL PINATAR	18.279	PP	14/6/03	22.217	PSOE	16/6/07	24.093	PP	11/6/11
SANTOMERA	12.434	PSOE	14/6/03	14.323	PP	16/6/07	15.649	PP	11/6/11
TORRE-PACHECO	27.092	PP	14/6/03	29.187	PP	16/6/07	33.218	PP	11/6/11
									11/8/14
TORRES DE COTILLAS (LAS)	17.141	PP	14/6/03	19.611	PP	16/6/07	21.443	PP	11/6/11
TOTANA	26.361	PP	14/6/03	28.742	PP	16/6/07	29.961	PP	11/6/11
					N.ADS.	3/12/07			
ULEA	999	PP	14/6/03	991	PP	16/6/07	919	PP	11/6/11
UNIÓN (LA)	15.172	PSOE	14/6/03	16.471	PP	6/7/07	18.825	PP	11/6/11 4/12/14
VILLANUEVA DEL RÍO SEGURA	1.599	PP	14/6/03	2.042	PP	16/6/07	2.396	PP	11/6/11
YECLA	32.468	PP	14/6/03	34.161	PP	16/6/07	34.813	PP	11/6/11 16/9/11
TOTALES	1.269.230			1.392.117			1.470.069		

Fuente: Sistema de Información Local / Secretaría de Estados de Administraciones Territoriales / Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales / Gobierno de España

**Datos de población referidos a 2003, 2007 y 2011 Fuente: INE

Por tanto, durante la etapa de implementación “ejecutiva” no se atiende a variables de contexto como el número de habitantes, si no a variables de otro tipo como la afinidad política incluso cuando a veces estas tienen lugar respecto a facciones intraorgánicas del partido mayoritario en el gobierno regional y en la mayoría de ayuntamientos de la Región. El diputado regional Jaime Moltó, va más allá de las RIG para explicar la decisión de creación de la EPT y habla de relaciones de partido cuando señala que *“lo que hubo fué una traslación de la relación de poder en el partido que gobernaba la Región: Secretario General (Alcalde de Murcia), Presidente (del partido y del gobierno regional)”* Se refiere a una traslación de la relación del partido a la relación en los cargos de la EPT cuyo presidente era el consejero y el vicepresidente primero el alcalde Cámara, y añade *“más que las RIG las que provocaron su impulso fueron de compromisos para con inversores y desarrollos urbanísticos. Realizadas las inversiones, el Ente no tenía sentido, ya que los costes de operatividad son asumidos por las corporaciones locales, si bien disponen de desigual subvención autonómica”*.

Por ejemplo las RIG del Ayuntamiento de Murcia con la EPT atravesaron altibajos, pero no cabe duda de que al menos durante el primer trienio, gobernando Miguel Ángel Cámara en el Ayuntamiento y Ramón Luis Valcárcel a nivel regional, el "feeling" inicial que existía entre ambos en otros tiempos, empezaba a resquebrajarse, lo que pudo afectar a que no se tuviera en cuenta la proporción entre número de habitantes y dinero que se le daba, sino otro tipo de criterios. Fruto de la reunión en Mayo de 2007¹²¹ entre los alcaldes del área metropolitana Murcia, Molina y Alcantarilla, se acuerda crear una comisión de técnicos para elaborar un estudio de viabilidad previo a la licitación del tranvía que una a esos tres municipios, pero en Agosto Ballesta entra en el proyecto del tranvía y se reúne con los concejales de transporte de Murcia (no acude el Alcalde Cámara) y el alcalde de Molina¹²², este último tan interesado que pidió expresamente el apoyo del presidente regional¹²³. Incluso se plantea desde la consejería ampliar el proyecto a Las Torres de Cotillas. Desde el

¹²¹ *“El tranvía unirá a la capital murciana con Molina y Alcantarilla” (Diario la Verdad, 7/5/07)*

¹²² *“El futuro tranvía metropolitano de Murcia trasladará a 4 millones de pasajeros cada año” (Diario la Verdad, 8/8/07)*

¹²³ *“El alcalde de Molina califica la línea de «prioritaria» y pretende que esté en marcha esta legislatura” (Diario la Verdad, 8/8/07)*

ayuntamiento también en el mes de Agosto se “contraataca” diciendo que va a dejar de subvencionar las líneas interurbanas intramunicipales¹²⁴ (cuya titularidad corresponde a la CARM) pues tan solo le corresponde gestionar las seis urbanas¹²⁵, y por ellas ya asume un gasto seis veces superior al de la región, y finalmente el presidente regional interviene para afirmar que “en el año 2010 el tranvía unirá la capital con las ciudades más próximas, como Molina de Segura, Alguazas, Torres de Cotillas, Alcantarilla y El Palmar, además de La Arrixaca y el Campus de Espinardo”¹²⁶. Posteriormente el nuevo Director de la EPT, José Guillén, afirmará en su toma de posesión que “apoya la ampliación del tranvía”¹²⁷.

Aunque el Estado sigue siendo el articulador societal de las políticas públicas, la división entre lo público y lo privado es cada vez más difusa, siendo preciso otro tipo de gobierno que propicie la participación de una diversidad de actores, en consecuencia, la implementación de políticas públicas implica en cierta medida también una metamorfosis institucional, una burocratización de la política, como la que tiene lugar con la creación de organismos de concentración de competencias.

La política que llevó a la creación de la EPT gozó de un consenso serio, pues se admitía la necesidad de crear una autoridad común de transporte, y en el proceso de toma de decisiones se generaban alternativas, o se discutía cual debía ser su forma, pero no se discutía la existencia de la EPT. Se especifican sus metas y objetivos. Se tienen los recursos apropiados, el “estatuto” o norma legal de creación es preciso, Hay prisas por crear la EPT, ya que en todas las áreas metropolitanas existe una autoridad común del transporte y Murcia no puede quedarse al margen, y la oposición como vimos en el proceso de participación en el debate político fué prácticamente inexistente. Produce pues sorpresa que

¹²⁴ “El Ayuntamiento no atenderá las líneas de bus con pedanías por no ser su competencia” (Diario la Verdad 12/8/07)

¹²⁵ “Antonio Castillo: «En el 2006 aportamos seis veces más que el Gobierno Regional»” (Diario la Verdad 12/8/07)

¹²⁶ “Un tranvía para Murcia y las ciudades «satélites»” (Diario la Verdad, 18/8/07)

¹²⁷ “La EPT apoyará la ampliación del tranvía” (Diario la Verdad, 11/7/08) <http://www.laverdad.es/murcia/20080711/region/entidad-publica-transportes-apoyara-20080711.html>

se malogre, y que como veremos tan solo tenga una existencia “neta” de dos años (2009-2011).

Por tanto, hay un impulso a la búsqueda de solución, pero no podemos quedarnos en la descripción del fracaso para encontrar la solución al problema. Precisamente lo normal es lo difícil, no es lo que se produce por la mera inercia, sino que cuesta que una estrategia de creación bien diseñada, se despliegue “ordinariamente” sin que tenga intervención ninguna circunstancia insólita y en el caso de la EPT la hubo. La política de la creación de la EPT por tanto, estaba en líneas generales bien diseñada, aunque con cierta ambigüedad en sus objetivos motivada por la necesidad de dotarla de carácter flexible. Esto en opinión del actual Senador Oñate le confirió cierta vulnerabilidad como lo demuestra el hecho de su fácil supresión: *“si un órgano que desde el punto de vista objetivo se vé tan necesario hubiese tenido todas las condiciones de herramientas jurídicas, de aceptación por parte de los organismos a coordinar, de acierto en las decisiones que se hubiesen ido tomando, si todo eso hubiese estado digamos de sobresaliente, se hubiera hecho un órgano imposible de suprimir y sin embargo se suprimió y se suprimió sin demasiada polémica”*

La implementación ordinaria de una estrategia como la de la EPT, con el déficit apuntado de participación como se ha expuesto, es lo verdaderamente difícil y en su evolución lo podemos observar. Sobre la falta de participación también se pronuncia el diputado Moltó para referirla concretamente a la fase de decisión indicando que *“La fase de decisión fué parcial. Pues se abordó sin la necesaria participación de los operadores públicos y privados, tanto estatales como locales. La intermodalidad fué ignorada en su práctica (...) el Transporte por carretera absorbió el debate y recursos de un debate más amplio”*.

En el análisis de entrevistas se admite que la creación de la EPT es una buena idea. Por ejemplo el presidente de “CONSUMUR” considera que *“Un instrumento de coordinación como éste, resultaba necesario. Por tanto, la decisión de su creación era necesaria”*. Por tanto se reconoce la pertinencia de su creación, pero nada más, porque se critica casi unánimemente la implementación, con las excepciones del Presidente de FENEBUS que afirma que *“Existió una estrecha coordinación entre el Sector y la Administración en ambas etapas.”* y del técnico de la EPT, que admite que se hubiera conseguido una mayor presencia

si se hubiera dispuesto de mayor presupuesto, *“Si a la EPT se le hubiese dotado, desde el primer momento, de un presupuesto acorde a la finalidad y objetivo que con la misma se pretendía alcanzar, los resultados se hubieran hecho palpables rápidamente”* refiriéndose ambos a la implementación. Incluso se critica también la forma de diseñar la decisión, cuando el diputado Navarro señala que la fase de decisión *“como un proceso anárquico, desordenado y exento de sentido común (...)”* y que *“Se desaprovechó la ocasión para configurar un auténtico órgano de cooperación entre las Administraciones en materia de Transportes. (...) sin haber hecho previamente un análisis profundo de la situación de la Ordenación del Transporte Terrestre. Cuando se aprobó la creación de la EPT no existía una ley de Ordenación de Transporte Terrestre en la Región”*.

En el análisis de Implementación de la creación de la EPT, seguimos el esquema en torno al cual distinguimos dos etapas: Una primera que denominamos la Implementación “potencial” de la EPT, y una segunda fase de carácter ejecutivo o de implementación “pura”.

En la primera etapa no se tomaron decisiones ejecutivas, aun cuando en los presupuestos fueron contempladas partidas presupuestarias destinadas a su funcionamiento y la Ley de creación ya era una realidad. Esta etapa puede ser calificada más bien como una etapa de deliberación, de incertidumbre, de dudas en cuanto a su efectiva puesta en marcha. Es la etapa comprendida entre 2006 y 2009.

En este primer trienio la EPT se comporta como un foro de debate sin proyección pragmática alguna, en la que se pasa de un enfoque top down de lo que parecía una decisión sólidamente fundada con la creación mediante la Ley 3/2006, a una estrategia bottom up, cuando tras esa creación no hay nada detrás más que el resultado de la creación de un ente “fantasma”. Como se puso de relieve al formular la política, siendo el transporte una materia en la que con toda intensidad se produce una concurrencia competencial entre distintos niveles gubernamentales, lo que planteó no pocos problemas de consolidación legal y jurisprudencial, se elaboró una ley de creación pero no se esperó a contar con una ley que fundamentara las competencias de los niveles de gobierno regional y local, es decir, hay norma para la creación de una autoridad común, pero no hay norma para la fundamentación de las funciones que se van a atribuir a ese Ente Regional. Ni siquiera hay un grupo de

trabajo que estudie con rigor técnico cómo canalizar el juego de fuerzas entre los ámbitos competenciales regional y local que operan en los órganos de gobierno de la EPT.

El segundo trienio se corresponde con una etapa de Implementación propiamente dicha, o puramente ejecutiva, ya que se dispone de una partida presupuestaria que se destina a la realización de objetivos. Es la etapa en la que se pasa a la acción, en la que con sendas órdenes de Marzo y Diciembre de 2010, se adoptan diversas iniciativas para favorecer la eficacia del transporte y para fomentar su uso. Se corresponde con los años comprendidos entre 2010 y 2012. Acción al menos en la práctica, pues en opinión del senador Oñate, el carácter deliberativo de la entidad siempre estuvo presente en la implementación y *“es lo que lo hizo un órgano tan vulnerable, en un órgano que podía aconsejar, pero no podía imponer, y bueno... sabemos como es la administración, aquí cada uno le gusta ser autoridad en su territorio”*.

Asistimos en consecuencia a una demora en la implementación de la estrategia de creación y funcionamiento efectivo de la EPT. Como indica Nicandro (1999), toda decisión y ejecución tienen una dimensión temporal. Las políticas, al enfrentarse a las restricciones impuestas por el entorno, al cambio de prioridades de los grupos demandantes-afectados, comportamientos adversos de los burócratas encargados de ejecutar celularmente la política, o incluso a la modificación de la orientación general del gobierno en turno, cambios ocurridos al interior de las características constitutivas del problema público, así como situaciones imprevistas, determinan en mucho cómo una política diseñada y decidida con "el mejor" curso de acción, puede no ser ejecutada según lo previsto. Una política, la de creación de la EPT, que se diseña en 2006 y que sin embargo no entra en funcionamiento efectivo hasta el 2009, y formalmente hasta el 2010 como veremos con el traspaso “efectivo” de funciones.

Como hemos indicado en el apartado referente a la metodología, el estudio del caso de esta investigación consistirá en la adopción de una perspectiva diacrónica que tenga en cuenta la evolución de la EPT, por lo que con independencia de la diferente intensidad de la implementación en las dos etapas a que nos hemos referido, el planteamiento del análisis de

implementación responderá también a una cronología temporal de las actuaciones que tuvieron lugar en torno a la EPT en el periodo comprendido entre los años 2006 a 2012.

5.3.3 LA CREACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA DEL TRANSPORTE

El año 2006 es el de la creación de la autoridad común de transportes. Los actores intervinientes en su creación tenían la certeza de que la existencia de una autoridad coordinadora, era una realidad en todos los estudios de movilidad incluso internacionales que se habían realizado en las grandes ciudades. De hecho, el técnico de la EPT entrevistado al valorar los factores que influyeron en la creación alude a *“la existencia de las llamadas “Autoridades del Transporte” en las principales ciudades de España. Desde Murcia se veía como las principales ciudades de España, como, por ejemplo, Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla, entre otras, contaban con una “Autoridad del Transporte”, que coordinaba todo el transporte público de viajeros en autobús e, incluso, en algunas de esas ciudades, también el metro o el tranvía. En el “Observatorio de la Movilidad” a nivel nacional, se analizaban los datos que todas estas Autoridades del Transporte recogían gracias a sus sistemas de coordinación y gestión de los diferentes medios de transporte que bajo su competencia asumían en cada una de esas ciudades. Se podía comprobar cómo desde la creación de cada una de las respectivas Autoridades del Transporte, el uso del transporte público se incrementaba exponencialmente entre los ciudadanos de tales ciudades.”*

Era por tanto algo que, por la importancia demográfica que tenía, correspondía también tener en cuenta respecto a la ciudad de Murcia, aunque con la indefinición propia de los primeros momentos en los que no se sabe si con ámbito de aplicación local, metropolitano o regional, como vimos en el debate parlamentario. El diputado regional Oñate refiriéndose a la creación destaca que *“(…) responde a una lógica de organización de la ordenación del transporte en la comunidad, y más en una comunidad como esta donde muy difícilmente hay líneas urbanas que no tengan que cruzar territorios de otros municipios y por tanto estarían en terrenos de competencias de más de un Ayuntamiento, y un papel arbitral de un órgano superior parecía lo lógico, y además había una demanda intensa de las propias empresas concesionarias del transporte, por los problemas que se venían produciendo a veces entre ellas y la falta de un órgano arbitral.”*

Como señala Colomer (Murcia, 2010) cualquier visión global de la movilidad pasa por la consideración de los consorcios de transporte como nuevo sistema de gestión, y esta es la finalidad de la creación mediante Ley 3/2006 de 8 de Mayo de la Entidad Regional de Transporte de la Región de Murcia que surge con la finalidad de coordinar decididamente las actuaciones en materia de transporte en la Región Murcia, con el fin de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un grado de calidad y sostenibilidad homologable al de otros ámbitos análogos de Europa. Se entiende que la creación de un órgano de concentración de competencias va a permitir la progresiva implantación de soluciones racionales y eficientes a los problemas de transporte en áreas de gran dinamismo demográfico, económico y social.

En este sentido la Entidad tiene como fin la cooperación de la Comunidad Autónoma con los municipios que se integren, la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público regular de viajeros, urbanos e interurbanos por carretera y los que se presten mediante tranvía, así como potenciar y estimular el uso del transporte colectivo en el ámbito territorial de la Entidad Pública. Su naturaleza es la de una entidad pública empresarial sujeta a derecho privado y se adscribe a la consejería competente en materia de transportes.

Aparte de la Comunidad Autónoma forman parte de la misma los municipios que se integren, en cuyo ámbito territorial ejercerá la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia sus competencias. El proceso de integración de los municipios se iniciará mediante el correspondiente acuerdo del pleno de la Corporación, deberá ser propuesta por el Consejo de Administración de la Entidad y aprobada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia¹²⁸.

En cuanto a las competencias¹²⁹, la Entidad tiene asignadas diversas funciones que podemos agrupar, por una parte, en competencias más genéricas, de fomento, planificación o de coordinación de actuaciones relacionadas con el transporte de viajeros, junto a otras más

¹²⁸ art. 3.2 de la Ley de Creación. Sin embargo, esta inclusión puede plantear problemas con la autonomía local y con la independencia funcional de los ayuntamientos, no siendo pocos los que recomendaban restringir su ámbito territorial como veremos en el apartado correspondiente a la evaluación.

¹²⁹ Art. 5.2 de la Ley 3/2006 de 8 de Mayo

específicas referentes a los distintos tipos de transporte regular de viajeros. Entre las primeras incluiríamos:

Tabla XII. Competencias genéricas EPT

COMPETENCIAS GENÉRICAS DE LA ENTIDAD PÚBLICA DEL TRANSPORTE

Planificar los servicios de transporte de viajeros en su ámbito territorial y el establecimiento de programas de explotación para las empresas prestadoras de los mismos.

La promoción y fomento del transporte público así como información y relaciones con los usuarios del transporte público de viajeros.

La coordinación con cuantos organismos desarrollen programas de actuación que incidan directamente en el transporte, como la ordenación del territorio, las inversiones de nueva red viaria de competencia estatal, autonómica y local, y la gestión de la circulación, así como con organismos que desarrollen programas de carácter medioambiental.

Elaborar y proponer al consejero competente en materia de transportes un marco tarifario común.

Dentro de las competencias de carácter más específico incluiríamos:

Tabla XIII. Competencias específicas de la EPT

COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD PÚBLICA DEL TRANSPORTE

Establecer los regímenes especiales de compensación económica, imponer a las empresas titulares de las concesiones las obligaciones de servicio público que deban prestarse.

Tramitar y proponer al consejero de transportes el establecimiento y el otorgamiento de concesiones de transporte regular de viajeros permanente de uso general.

Autorizar las modificaciones de las condiciones no esenciales de las concesiones.

La prestación directa de los servicios públicos de transporte de viajeros, urbanos e interurbanos.

La emisión, distribución y, en su caso, venta de títulos o billetes coordinados con distintos operadores.

Autorizar el establecimiento y explotación de servicios de transporte regular de viajeros temporales y autorización de transportes regulares de uso especial.

La propuesta de actuaciones en materia de inspección.

Tramitación de las reclamaciones y quejas que sobre el funcionamiento de los servicios públicos de viajeros.

Finalmente se le atribuyen competencias relacionadas con sus actividades de gestión interna, como la administración de su patrimonio o la gestión de los derechos económicos de los que sea titular.

A la vista del listado de competencias atribuidas a la Entidad, podríamos entender que nace con la intención de configurarse como una autoridad pública de transporte ejecutiva, sin embargo la subordinación de muchas de sus competencias a los órganos autonómicos a los que está adscrito, lo situarían más cercano a su carácter como órgano de deliberación o coordinación. Así podemos entender como se le atribuye la propuesta de modificación de concesiones de servicio regular en cuanto a su otorgamiento, mientras se establece claramente que le corresponde autorizar la modificaciones de las condiciones no esenciales de las mismas. También en este sentido, habría que entender, la facultad de proponer actuaciones en materia de inspección.

También se prevé que la Entidad pueda integrarse en asociaciones, sociedades de empresas o consorcios que gestionen servicios de transporte público de viajeros, y en materia de transporte urbano se le atribuyen las competencias que se detallan mediante la formalización del correspondiente convenio suscrito entre la CCAA y el Ayuntamiento en cuestión.

Su funcionamiento responde a una estructura integrada por un Presidente (Consejero), Consejo de Administración, al que corresponden las funciones de gobierno y administración de la entidad, como aprobar el informe de gestión o proponer al Consejo de Gobierno la elaboración del Plan de Transporte de Viajeros, y Director Gerente, como órgano ejecutivo cuyas funciones se pretendió detallar en los estatutos que sin embargo tras sucesivos borradores no vieron la luz. La estructura de la Entidad, se completa con el Consejo Asesor, como órgano consultivo reflejo de la participación de los sectores afectados por el transporte de viajeros, como las asociaciones de usuarios o de empresas transportistas.

La Ley se ocupa también de establecer cuales serán los recursos económico-patrimoniales y personales para el cumplimiento de los fines de la Entidad, disponiendo en cuanto a los recursos que fundamentalmente procederán de las aportaciones de la Comunidad

Autónoma¹³⁰, ya que se hace una mención a la posibilidad de aportaciones provenientes de los ayuntamientos adheridos, cuya participación se plasmaría en un porcentaje a determinar en los Estatutos. En cuanto a los medios humanos, señala que el personal será laboral, siendo una cuestión debatida en sus orígenes, la forma de selección así como el régimen jurídico aplicable.

Aún no se había puesto en marcha la EPT aunque estaba recién creada por Ley. Sin embargo, los presupuestos ya contemplan 3.000.000€ como subvención al transporte para el Ayto. de Murcia como beneficiario. En estas fechas ya se sabía que el modelo de transporte urbano en Murcia iba a pivotar en torno al tranvía¹³¹, por lo que el destinatario indirecto de esta subvención era el grupo LATBUS, que entonces explotaba también las concesiones municipales.

5.3.4 LAS PRIMERAS ACTUACIONES DE LA EPT Y LAS DIVERGENCIAS EN EL MODELO DE TRANSPORTE REGIONAL Y LOCAL.

Durante 2007, la EPT comienza a realizar sus primeras actuaciones. El año 2007 es un año de elecciones y las decisiones aún tienen que esperar. La concejal Herguedas señala incluso que *“Las primeras actuaciones, en los años iniciales en los que no se había declarado la crisis, fueron casi anecdóticas. Realmente la ETP trabajaba poco”*. La composición del Consejo de Administración todavía es puramente autonómica, y para nada refleja la realidad que intenta coordinar¹³². Dice el informe de gestión¹³³ que la EPT se crea por Ley 3/2006 de 8 de

¹³⁰ En los presupuestos administrativos de la EPT para 2011 y 2012 y concretamente en el capítulo de transferencias corrientes puede comprobarse que la principal fuente de ingresos es la aportación de la Comunidad Autónoma. En el Anexo I de la Ley 13/2012 de 27 de Diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Murcia para 2013 se contemplan como proyectos de gasto nominativos, una vez desaparecida la EPT, subvenciones para la bonificación de tarifas de las empresas de transporte de viajeros concesionarias de las principales áreas metropolitanas de la Región, otorgándose dentro del programa 513A de la DGTP la partida 140400 513A 47760 de 3.950.846€ para LATBUS (Proyecto 42335), de 13.000 € para AUTOBUSES URBANOS BARTOLOME MUÑOZ SL (Proyecto 42387), de 75.000€ para TRANSPORTES URBANOS DE CARTAGENA SA (Proyecto 42388).

¹³¹ De hecho, cuando se habla de su finalidad principal se hace mención al tranvía, que entonces existía como proyecto experimental en el tramo cero, por lo que esta mención pudo ser intencionada a fin de justificar un futuro proyecto de tranvía supramunicipal.

¹³² La composición era la siguiente: La Presidencia correspondía a D. José Ballesta German, la Vicepresidencia recae en la Directora General de Transportes y Puertos, el Secretario y cinco vocales entre lo que se incluye como Director Gerente a Javier Andreu López.

Mayo pero que sin embargo comienza su actividad en Marzo de 2007 (esto no es correcto desde el punto de vista legal) si bien con arreglo a las órdenes de traspaso efectivo de funciones, no es hasta Marzo y Diciembre de 2010 cuando se entiende que legalmente comienza su actividad, de manera que resulta comprensible que el informe haga mención a 2007 ya que se trata de una empresa especializada en auditoria y aspectos contables.

La EPT en teoría ejerce dentro de su ámbito territorial, limitado a los municipios que se integren en la misma, las competencias que, en materia de servicios regulares de transporte de viajeros interurbanos y urbanos, correspondan a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a los municipios que se hayan integrado y delegado sus competencias en la misma a través del correspondiente convenio. Así mismo, señala que en materia de competencias de transporte urbano, le corresponderán aquellas que le sean atribuidas mediante convenio suscrito entre el correspondiente municipio y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La realidad es que no se ha avanzado aún en ninguno de estos objetivos.

Inicia su andadura de “hecho” a finales de marzo del ejercicio 2007 con el nombramiento y toma de posesión del Director-Gerente. Al ser una entidad regional de nueva creación las primeras actuaciones son las tendentes a lograr una ubicación adecuada para el desenvolvimiento de su función, así como a la selección del personal.

Sobre la primera cuestión se ha de señalar que, ante la imposibilidad por falta de espacio de ubicación en el edificio central de la consejería de adscripción se inician contactos con la Dirección General de Patrimonio. No obstante lo anterior, no es posible proporcionar una ubicación satisfactoria, por lo que se decide arrendar unos locales en la Estación de Autobuses de Murcia.

En relación a la selección de personal, y siguiendo las instrucciones del Consejo de Administración, así como las previsiones contenidas en la memoria económica del

¹³³ *De acuerdo con las normas legales aplicables, los Administradores de la EPT tienen que elaborar un Informe de Gestión que contiene las explicaciones que se consideran oportunas respecto a la situación y evolución de la Entidad, que no forma parte integrante de las Cuentas Anuales, pero que sin embargo tiene relevancia para la implementación de las políticas que pone en marcha la EPT.*

anteproyecto de ley de creación, se contrata, previo el oportuno proceso selectivo, a un licenciado en economía y a un administrativo para las labores de gestión económica y de secretariado de dirección, respectivamente. Seguidamente se solicita el alta fiscal, se procede a la apertura de cuentas corrientes y a la solicitud del presupuesto.

Como señalamos en la introducción al estudio del caso, en relación a la financiación de esta EPT, la aprobación de la ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2007, establece las dotaciones presupuestarias de la entidad por un montante global de tres millones de Euros (3.000.000 €)¹³⁴.

El total de los 3.000.000€ proceden del apartado de proyecto de gasto nominativo de la DGTP a favor de la EPT que financia los distintos gastos a ejecutar. Las transferencias nominativas corresponden a la Sección 14 (de la entonces denominada Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes) Subconcepto 44001 correspondiente a transferencias corrientes por importe de 2.860.000€, mas 140.000€ correspondientes al Subconcepto b74001 de transferencias de capital.

En la ejecución real, como se especifica en el informe, la EPT inicia su andadura el 3 de Mayo de 2007 solicitando la transferencia del total de la cantidad prevista de capital (140.000€) más 860.000€ de la transferencia corriente aprobada, ingresándose por una parte los 140.000€ el 29 de Mayo y los 860.000€ el 27 de Junio. Las actuaciones de la EPT se encaminan al afianzamiento de su estructura, lo que implicaba no sólo el inicio de la actuación profesional por parte de la plantilla recién incorporada (mayo de 2007) sino también la dotación de una imagen corporativa propia, con la reserva del dominio <http://www.eptm.es> unos equipamientos informáticos y resto de material de oficina, así como ubicación de su sede social.

En la reunión del Consejo de Administración de 29 de mayo de 2007, se indica a los asistentes que las reuniones con los representantes de los ayuntamientos se retrasarían

¹³⁴ En 2007 el beneficiario es la EPT. Así se especifica en el art. 4 Ley de Presupuestos de la CARM para 2007 dedicado a la financiación de Entidades Públicas Empresariales, Sociedades mercantiles, y otros Entes Públicos

hasta la celebración de las Elecciones Autonómicas y Locales, como previsión a una eventual modificación de los miembros del propio consejo y de los responsables de transportes de las corporaciones locales. Sin embargo los resultados son favorables para el partido de gobierno municipal y regional, y no hay cambios, aunque sí hay reorganización de funciones y el consejero Ballesta llega a Obras Públicas, Vivienda y Transporte, que es la consejería de la que depende la EPT. Se encuentra con una entidad que ya está creada pero no han existido estudios previos, pues el plan de movilidad se encarga por la Consejería a finales de 2006.

Conforme avanza el año, los convenios con las entidades locales no llegan a fructificar quizá porque, más allá del tiempo electoral, los miembros de las corporaciones están recientemente elegidos y tampoco en la mayoría de los casos están asentadas las mayorías que permitan aprobar con el suficiente consenso una cesión de competencias a nivel supramunicipal.

Por tanto, los 2.860.000 € se destinan 2.611.789€ a financiar convenios con las entidades locales en materias propias del objeto de la Entidad, de acuerdo con la Ley de creación, pero no se ejecutan en su totalidad al no haberse adherido finalmente el Ayuntamiento para el que estaba prevista la cuantía, aunque el informe admite que está bastante avanzado el estado de negociación para que se materialice la colaboración. Los restantes 248.211 € se destinan a financiar adquisición de elementos fungibles, servicios exteriores, pago de obligaciones sociales y nóminas del personal de la EPT.

Conscientes de ello, mediante sendos acuerdos del Consejo de Gobierno con fechas 22 de Junio y 26 de Octubre el gobierno regional aprueba minoraciones por importe de 522.731€ y 400.000€ respectivamente, respecto al importe previsto para las subvenciones corrientes, por lo que no se llegó a gastar la totalidad del presupuesto de gasto previsto para 2007.

Por tanto, en concepto de Subvenciones a la Explotación, tan solo se gastan 1.937.269 quedando pendiente al cierre del ejercicio la cantidad de 1.077.269 del total previsto.

Tabla XIV Presupuesto Administrativo EPT 2007

INGRESOS		GASTOS	
Transferencias Corrientes	1.937.269	Gastos de Personal	228.211
Transferencias de Capital	140.000	Gastos en bienes corrientes y servicios	70.000
		Transferencias Corrientes	1.639.058
		Inversiones Reales	140.000
TOTAL	2.077.269		2.077.269

Durante 2007 la EPT inicia ronda de contactos con otras autoridades comunes de transportes existentes a nivel nacional, manteniendo jornadas de trabajo con representantes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, con la ATM de Barcelona y con la ETM de Valencia, y teniendo también previstos similares encuentros con los Consorcios de Sevilla y Almería, así como con el Consorcio de Transportes de Asturias.

También en 2007 la EPT se adhiere al Observatorio de Movilidad Metropolitana¹³⁵, dependiente de los Ministerios de Medio Ambiente y Fomento, asistiendo a reuniones de su Comité Científico y sienta las bases para la participación en la organización de las jornadas técnicas que se realizarán en Valencia los días 16 y 17 de junio de 2008¹³⁶.

La condición de la EPT como “consorcio deliberativo” a la que hemos aludido anteriormente se muestra clara en la colaboración mantenida con el Ayuntamiento de Murcia. Se mantienen reuniones con representantes de la Concejalía de Transportes para articular un grupo de trabajo que integre a miembros de la Dirección General autonómica con la finalidad de crear un foro permanente para el diseño de las políticas de movilidad para la zona de Murcia y su área de influencia así como la puesta en marcha de los mecanismos de

¹³⁵ En adelante OMM

¹³⁶ El OMM resume y analiza las cifras clave para examinar la movilidad urbana desde un triple enfoque sostenible: el económico, el social y el medioambiental; teniendo como objetivos reflejar la contribución del transporte público en la mejora de los entornos urbanos, describir el papel de las ATP's en consecución de un transporte público atractivo y de calidad y con capacidad de adaptación a las nuevas demandas, así como articular un grupo de interlocución válida con las autoridades nacionales con competencias en al materia. (verificar en web)

colaboración y compensación económica más eficientes. Así mismo, se participa con el Ayuntamiento en la financiación del Foro de Movilidad Eurocities 2008.

Esta colaboración con las corporaciones locales no se limita a Murcia, ya que según se indica en el informe de auditoria representantes de la Concejalía de Transportes del Ayuntamiento de Cartagena, “muestran interés por iniciar trámites tendentes a la adhesión a la EPT” y simultáneamente se invita a la EPT a formar parte de la mesa de movilidad contemplándose la puesta en funcionamiento de la mesa regional de movilidad.

Incluso en este año se mantienen las reuniones de trabajo con los Ayuntamientos de Molina de Segura, Alguazas, y las Torres de Cotillas, a que nos hemos referido, y que son resultado de neutralizar las intenciones del ayuntamiento de Murcia para liderar el proceso de creación de un órgano de coordinación municipal que pudiese hacer sombra a la EPT. A este interés del ayuntamiento se refiere el técnico de la EPT entrevistado cuando afirma que *“siempre se habló del interés que puso el Ayuntamiento de Murcia en crear, durante tal etapa previa a la creación de la EPT, el “Consortio de Transportes de la Ciudad de Murcia”, en el que pretendían tomara parte la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Murcia, por cuanto que el núcleo central y más importante del transporte público de viajeros en autobús en la Región de Murcia, se centraba en el municipio de Murcia.”*

Simultáneamente a los inicios de la EPT, el Ayuntamiento de Murcia apuesta sin embargo por un modelo de transporte en el que el tranvía es el protagonista absoluto. Así lo destaca el diputado Oñate al destacar que *“(…) En el mayor municipio de la región que es Murcia aparece también en aquel tiempo la idea del tranvía que es la figura fundamental en lo que viene a ser el transporte urbano, y que entra en colisión o en competencia muy directa con lo que podía ser la rentabilización de determinadas líneas de autobuses, a las que como punto de inicio se les prohíbe desarrollar determinados recorridos que eran rentables, fundamentalmente universitarios, solo para hacer un hueco, para fabricar un nicho de mercado artificial a una empresa”.*

Ya se había puesto en marcha el tramo experimental y se había encargado un estudio de viabilidad a la empresa “EPYPSA” que concluyó destacando la importancia estratégica del tranvía en el nuevo sistema de transporte del municipio de Murcia, de forma coincidente con las intenciones y la línea marcada por el Alcalde. En consecuencia, sin quererlo y haciéndose una referencia superficial a él en la Ley de creación de la EPT, el tranvía se convierte en el “campo de juego” donde la red de actores regionales y locales van a negociar sus intereses y van a hacer patente sus relaciones de poder, un “campo de juego” en el que las RIG cobran protagonismo como entramado de interacciones que tienen lugar entre los actores de los distintos niveles de gobierno, produciéndose situaciones de conflicto, o de dependencia de poder entre los niveles regional y local.

Buena prueba de ello es la respuesta de D. Antonio Castillo, Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia, en la siguiente pregunta: *Considerando la creación de la EPT como una estrategia troncal de la política pública de transportes de la Región de Murcia ¿Cómo valoraría la fase de decisión? ¿y la fase de su implementación?*

“En cuanto a la decisión, considero que era una buena idea, y en concreto mi sintonía con sus dirigentes tanto el Director Gerente como el Consejero era muy buena. Compartíamos la necesidad de reagrupar en una sola voz todos los problemas de coordinación en materia de transportes.

La implementación sin embargo fue errónea pues las negociaciones con los Ayuntamientos no discurrieron en la línea que se preveía. Existió una cierta beligerancia entre administraciones autonómica y municipal, con las operadoras de transporte por medio y acercándose a donde más conviene a sus intereses empresariales. El proyecto del tranvía se asumió como bandera por el Ayuntamiento, pero la EPT apostaba por un tranvía metropolitano, no hubo acuerdo en la contribución económica que cada administración debía realizar, lo que hizo que se marcaran posiciones entre ambas, llegando a situaciones como distinguir a los autobuses interurbanos intramunicipales y regionales con una imagen corporativa institucional, diferente a la de los autobuses urbanos de la concesión municipal.”

El tranvía es la clave de bóveda. Para el Ayuntamiento, porque lo define como estratégico en el estudio de viabilidad encargado y en el PMUS que posteriormente elabora, y para la EPT, que, atenta a las intenciones municipales y congruentemente con la mención que se hace al mismo en la Ley de creación, considera que en su estrategia general de transporte, el sistema de transporte metropolitano pasa también por tener en cuenta un tranvía entre Murcia y los municipios de Alcantarilla y Molina¹³⁷. Pero también es la “pieza angular” para un actor particular por el que pasan todos los planteamientos que se hagan en materia de transporte, el grupo LATBUS. El grupo LATBUS ha sido el operador por excelencia en el transporte de Murcia, pues a su condición de concesionario regional interurbano, se unía la de concesionario municipal, de manera que nadie mejor que esta empresa ejemplifica con cierto pragmatismo los problemas que se derivan de la dislocación competencial del transporte, y bien que venía al juego de la RIG, el hecho de que fuese concesionario del transporte regional y local. Esta uniformidad u homogeneización concesional simplificaba las RIG y las hacía más llevaderas.

Y el tranvía es una pieza codiciada también para el “super-operador autonómico-local”, porque aunque siempre había recelado en sus inicios, cuando llega a la convicción de que la apuesta del ayuntamiento por el tranvía es definitiva, se le invita indirectamente a participar en la licitación de la línea 1 ofreciéndosele posteriormente una participación en el accionariado de una de las empresas participantes. Bien es verdad que entonces había un contexto de huelgas en la empresa, pero lo cierto es que LATBUS renunció a entrar en la sociedad del tranvía, aludiendo a problemas financieros, y a partir de ahí, el “idilio” se rompió y LATBUS, que al principio tenía la intención de hacerse con el tranvía, de capturar al árbitro, para seguir dominando el juego de las RIG como siempre había hecho, pasó a considerar que el tranvía le hacía la competencia a sus autobuses. Es decir pasó de querer participar en el proyecto del tranvía a considerarlo un enemigo¹³⁸, pasó en definitiva de estar con el ayuntamiento a estar contra el, adoptando una estrategia de aproximación a la CARM que al fin y al cabo seguía otorgándole subvenciones, o en su caso, aprobaba una

¹³⁷ “Obras Públicas destina medio millón de euros para estudiar la línea del tranvía” *Diario la Verdad* 30/11/2007

¹³⁸ LATBUS: «Modificaremos líneas para no coincidir» (*Diario la Verdad*, 31/10/2007)

inesperada subida de cinco céntimos en las tarifas¹³⁹, que causó malestar entre los usuarios, quizá para compensar ese “nicho de mercado” que se había generado a favor de las empresas del tranvía a costa de LATBUS.

El informe de gestión sin embargo señala que están “bastante avanzadas” las conversaciones con los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Molina así como que están siendo “objeto de atención destacada” por idéntico motivo los Ayuntamientos de Alguazas, Alcantarilla, Santomera, Beniel o las Torres de Cotillas. Incluso se indica que se prevé mantener encuentros con los municipios de Lorca, Cieza, o la Unión, bastante alejados del Area Metropolitana de Murcia, que en contra de lo indicado por su denominación inicial que habla de “EPT de la Región de Murcia” se considera en la práctica su ámbito natural de actuación.

Aunque pueda considerarse como un error semántico según se destacó en el debate político por el grupo parlamentario popular, puede resultar sintomático el cambio en la denominación de la EPT entre el anteproyecto de Ley de creación que aprueba el Consejo de Gobierno y el texto del proyecto que se remite a la Asamblea. Así se deja constancia en la iniciativa legislativa presentada por el grupo parlamentario socialista el 6 de Marzo de 2006 en la Comisión de asuntos generales e institucionales y de la unión europea, una iniciativa en la que se presenta la enmienda a la totalidad del proyecto, al considerar que no recoge las consideraciones del informe del Consejo Jurídico. Mientras el Anteproyecto que aprueba el Consejo de Gobierno, habla de EPT de la Región de Murcia, el texto que se remite a la aprobación del parlamento autonómico habla de EPT de Murcia. Podría pensarse en un simple olvido de no ser por la opinión que en cuanto a la extensión del ámbito territorial desde Murcia y su zona de influencia hasta el resto de municipios de la Región, expresó el CES en su informe, que luego fué secundada con cierto reparo por la DGTP, que parecía más favorable a limitar la EPT a Murcia y su Area metropolitana de influencia. Por ello, más que un error, bien pudiera parecer una “traición” del subconsciente, y que en el fondo lo que se pretendiera regular fuera el transporte en el ámbito metropolitano de Murcia.

¹³⁹ *“Indignación ciudadana por la subida del billete del autobús sin previo aviso” (Diario la Verdad, 19/4/2007)*

En realidad, y errores aparte, lo que es cierto es que en el proceso de adhesión de Ayuntamientos, el verdadero “escollo” era Murcia, no solo por razones demográficas sino también por ser titular de las concesiones urbanas de transporte y haber dirigido su política de transportes hacia un modelo de tranvía municipal, obviando al resto de municipios afectados del Area Metropolitana.

Sin embargo a pesar de los buenos propósitos lo cierto es que la EPT a cierre del ejercicio, no integra en su estructura a ningún Ayuntamiento, pues continúan reuertas a su adhesión, por lo que no habiéndose ejecutado las cantidades previstas para tal fin, se prorrogan para el 2008, y esta es la verdadera razón de que se prorroguen para 2008 las cantidades previstas para esta finalidad, siendo en consecuencia aparente la disminución en el presupuesto de la EPT prevista para el siguiente año.

5.3.5 LA LUCHA POR LIDERAR EL PROYECTO DE CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD COMÚN DE TRANSPORTE

El presupuesto previsto para 2008 según Ley de Presupuestos Regional¹⁴⁰ es de 1.000.000 € distribuido en 860.000€ para transferencias corrientes y 140.000€ de capital. No obstante, el informe de gestión que forma parte de la auditoria de 2008, indica que el presupuesto global asciende a 5.162.218€, correspondiendo 590.000€ a operaciones corrientes y 4.572.218€ a capital.

El año 2008 comienza con la intención de que sea el de la consolidación de la estructura de la EPT y el de la puesta en marcha de las primeras actuaciones perceptibles por la ciudadanía. Para ello la EPT tiene que contar medios humanos y por ello reclama una ampliación de plantilla que permita afrontar estas actuaciones con ciertas garantías. Se pretende la incorporación de un Ingeniero superior y un auxiliar administrativo, procediéndose a la contratación de un Licenciado en Derecho para la realización de las labores de índole jurídica como la elaboración de informes y pliegos, realizándose los trámites oportunos para su colegiación. Así mismo, se mejoran las condiciones del personal

¹⁴⁰ Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2008

laboral que integra la EPT procediendo a la contratación de un seguro médico privado mediante contratación menor y tras haber solicitado tres ofertas.

Así mismo, se plantea un cambio de ubicación desde la Estación de Autobuses de la capital murciana a un espacio que permita albergar a la totalidad de la plantilla. En este sentido el informe de gestión habla de *“un meticuloso proceso de búsqueda y comparación de locales, con la vista puesta en una inevitable ampliación de plantilla una vez definidos los objetivos”*.

Hay cambios en la composición del Consejo de Administración incluyéndose junto a la Directora General de Transportes¹⁴¹ al alcalde de Murcia como vicepresidente. Así mismo la composición se completa con un secretario, que como siempre recae en la figura de un funcionario de la Dirección General y con cinco vocales. Todos los miembros ostentan puestos de cobertura por libre designación bien de perfil político, o bien de perfil técnico. Además, la participación de los actores públicos en los órganos de gobierno y asesoramiento de la EPT no estaba compensada, y esto pudo provocar la aparición de coaliciones político administrativas extrainstitucionales con actores privados, a fin de liberarse de las limitaciones del marco de colaboración, de manera que cuando surgen problemas de financiación para el operador, las reuniones no tienen lugar en la EPT ni en sus órganos de gobierno, en cuya composición el Ayuntamiento de Murcia se vé descompensado, sino fuera del alcance de la EPT. A fin de procurar que se sienta “cómodo” se otorga al ayuntamiento una vicepresidencia de la EPT. El diputado Oñate contesta a la pregunta sobre si la EPT ha sido eficaz para el transporte público haciendo referencia a la ponderación del peso económico indicando que *“Quizá habría sido necesario buscar una ponderación del peso en la toma de decisiones desde los dos puntos de vista, digamos, el peso territorial y de población y también de la repercusión de la decisión tuviese sobre el municipio sobre el que*

¹⁴¹ La DGTP, con su Directora a la cabeza, cobra un inusitado protagonismo hasta que, cuando tiene lugar el nombramiento del nuevo Gerente de la EPT José Guillén en Julio de 2008, va remitiendo. Hasta entonces lidera la EPT, que está en estado de hibernación, y hace suyas las competencias atribuidas a la EPT por Ley, como el otorgamiento de subvenciones de transportes para la puesta en marcha de planes de movilidad *“Obras Públicas destina tres millones de euros a subvencionar proyectos de transportes y carreteras (Diario la Verdad 14/4/08) o cuando subvenciona el unibono universitario para evitar que la subida de tarifa por el ayuntamiento recaiga en el usuario “La Comunidad Autónoma sufragará con 0,50 euros más el transporte universitario” (Diario la Verdad 29/8/08)*

se estaba decidiendo, porque efectivamente alguien, en fin hablamos del municipio de Murcia, municipio de Cartagena, con un porcentaje tanto en términos de mercado como de volumen de líneas notables, tenga que pasar por el filtro de alguien que sin estar afectado y sin tener competencias, en un momento determinado pudiera seguir directrices en alguna votación para ayudar a decisiones de otros distintas del propio interés del municipio eso puede dar lugar a que alguien se rebele”

En la reunión del Consejo de Administración del 12 de Febrero de 2008 se habla de la adhesión de entidades locales, uno de los objetivos previstos por la Ley de creación, de la integración tarifaria, y también de la elaboración de un libro blanco del transporte público. Es el año en el que comienzan las actuaciones realmente en la EPT, o al menos se intenta, ya que en la práctica los resultados quedan lejos de las anheladas integraciones, modal, tarifaria y administrativa, y no se traducen aún ni en la creación del unibono regional, ni en el centro de control del transporte.

La integración tarifaria está también prevista por la Ley de creación, pero se considera que la creación de un marco tarifario común donde se desarrolle un sistema integrado de medios de transporte público, es un objetivo estratégico para 2008, por lo que se mantienen contacto con empresas consultoras con experiencia en otras comunidades autónomas. A tal efecto se elaboran los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas para que sean informados por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería y facilitar el trabajo de la mesa de contratación. Se planifican reuniones de trabajo con operadores y con las corporaciones locales para iniciar el proceso de integración zonificado y gradual que asegure la implantación de la estrategia a medio plazo en todo el territorio regional. Concretamente el 6 de Octubre tiene lugar una reunión bilateral entre el consejero Ballesta y Fenebús para el estudio de nuevas fórmulas concesionales, con mejoras de modernización a cargo de las empresas a cambio de una ampliación del plazo de la concesión, en lo que no es si no el germen del futuro sistema integrado de transportes que se pondrá en marcha en 2009.

Con fecha 13 de Noviembre se firma Convenio de colaboración con LATBUS para el fomento y mejora del transporte público universitario. Se busca la implantación del “unibono” pero

se empieza por la Universidad, y no cualquiera, en concreto la Universidad de Murcia, bien conocidas por el Consejero y Director Gerente por su pasado profesional, y también por la relevancia que en cuanto a ingresos presenta para LATBUS la línea 39 que une el campus de Espinardo con el centro de Murcia. Se pretende por tanto la implantación del Unibono universitario para lo que el Convenio se traduce en una aportación de 910.000€ desde el 1 de Enero de 2007 hasta el 31 de Diciembre de 2008. Es decir, siempre según datos contenidos en el informe de gestión, se firma a finales de 2008 con una vigencia “retrospectiva” de casi dos años hacia atrás. También se nota en esta medida una falta de coordinación pues cuando instaura el unibono universitario la EPT piensa en los estudiantes de la UMU¹⁴², pero no en los de la UPCT¹⁴³, que finalmente consiguen igualmente una bonificación gracias al apoyo de la Consejería de Universidades y Empresa. El 4 de Noviembre tiene lugar una reunión entre el consejero Ballesta y el alcalde Cámara (que aquí acude en su condición de presidente de la FMRM¹⁴⁴) para extender el unibono universitario de la UMU al resto de municipios, otorgándose a tal fin 180.000€, frente a los 500.000€ que para el 2008 costó en el caso de Murcia.

Se prevé en 2008 la elaboración de un Libro Blanco del Transporte Público Regional, que sirva de referencia en el desarrollo de las políticas de transporte sostenible y movilidad por las administraciones implicadas, así como la elaboración de un Atlas del Transporte Regional que sin embargo no se presenta hasta 2009¹⁴⁵.

Hacia finales del año 2008, la EPT saca a licitación entre otros los proyectos de contratación de portal web de la Región de Murcia por importe de 43.221,60€, del equipamiento informático del centro de proceso de datos de la EPT, precursor del centro de control del transporte público y la puesta en marcha de lo que se denomina “plataforma tecnológica para disponer de la información de monética derivada del transporte de viajeros por autobús en la Región de Murcia de forma unificada”. Los tres proyectos salen a licitación por

¹⁴² *Universidad de Murcia*

¹⁴³ *Universidad Politécnica de Cartagena*

¹⁴⁴ *Federación de Municipios de la Región de Murcia*

¹⁴⁵ *“El Atlas Regional de Transporte recoge los horarios y rutas de la red de transporte público” Diario la Verdad 11/5/09)*

importe de 46.400€¹⁴⁶, 69.484€ y 115.884€, superior al límite previsto para que el Director Gerente pueda ejercer sus facultades de contratación delegadas¹⁴⁷ por el Presidente de la EPT y Consejero de Obras Públicas. Para la gestión del seguimiento técnico de cada uno de los pliegos no se cuenta con el personal propio de la EPT sino que se contrata una asistencia técnica, en lo que podría calificarse como una “externalización funcional” de una previa “desconcentración” también “funcional”.

Pero la EPT no desatiende sus funciones como foro de debate, tan acentuadas durante este primer ciclo de implementación “potencialmente ejecutiva”, y asiste a las reuniones de trabajo de Noviembre y Febrero del OMM.

El transporte público se sigue promocionando con acciones como la firma el 23 de Diciembre de un Convenio de colaboración con FENEBÚS-Murcia para la realización de la campaña “Eldíade” a fin de ofrecer a los usuarios transporte gratuito durante los cuatro Domingos de Diciembre en las líneas de transporte de viajeros interurbano competencia de la EPT. A tal fin se otorgan a FENEBUS 210.000€. El convenio se firma con vigencia comprendida entre el 1 y el 31 de Diciembre pero la campaña “Eldíade” también se celebra en Junio de 2008, aunque en este caso el coste del billete de los 226.850 viajeros que según las encuestas que realiza la EPT, viajaron durante los Domingos de Junio, son sufragados con base al presupuesto de la propia Entidad. La campaña se califica de “pionera” y se destaca que ha supuesto un incremento de viajeros “no cautivos” respecto a los que “*se ha conseguido que conozcan y utilicen este medio de transporte público*”.

También con fondos del Ministerio de Fomento¹⁴⁸, se pretenden financiar otras iniciativas como las paradas de autobús con información “bluetooth”, acceso a internet para usuarios

¹⁴⁶ En el informe de gestión se hace mención a esta cantidad para la puesta en marcha del Portal Web de la Región de Murcia, aunque al hacer referencia a las ayudas de la Orden FOM/2219/2008 se dice que el presupuesto para el proyecto es de 43.221,60€ que es la cifra que se ha indicado anteriormente

¹⁴⁷ Mediante Orden de 11 de abril de 2007, de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, el Presidente de la EPT (Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, delega varias competencias en el Director Gerente de la Entidad Pública de Transporte de la Región de Murcia, entre ellas, las de realización de contratos menores.

¹⁴⁸ ORDEN FOM/2388/2008, de 24 de julio, por la que se publica la convocatoria para el año 2008 de las ayudas a programas piloto que promuevan la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos que contempla como líneas de actuación las siguientes: a) Desarrollo e implantación de planes de movilidad en

de autobús, terminales de autorecarga, el referido portal web de transporte, la dotación de sistemas de información bluetooth, o el desarrollo de un “sistema de apoyo a la explotación multiflota avanzado” con presupuesto de 583.948€. Como se ha indicado, durante este año la EPT saca a licitación el equipamiento informático de este del centro de control de transporte, por importe de 69.484€, pudiendo ser proyectos complementarios o similares, aunque con denominación distinta.

En cualquier caso, en cuanto que algunas de estas iniciativas no están claramente relacionadas con las líneas de actuación financiadas, el Ministerio tan sólo otorga ayudas para el Sistema de Apoyo a la Explotación por importe de 268.616€, del portal web de Transporte por importe de 19.882€ y para la celebración del II Foro de Movilidad por importe de 19.033€.

También se aprovechan las subvenciones otorgadas por el Ministerio de Fomento para la realización de estudios y acciones de difusión¹⁴⁹ para la elaboración del Atlas del Transporte de la Región de Murcia y para la Organización y celebración del II Foro de la Movilidad de la Región de Murcia. Aunque en el informe de gestión no se indica lo que cuesta la celebración de este Foro, se conceden 19.033€ de los 22.932€ solicitados y también se utilizan estas ayudas para la edición de las ponencias del I Foro de la Movilidad de la Región de Murcia.

La intención de la EPT de liderar el proyecto del tranvía, que se inició desde el Ayuntamiento de Murcia, resulta clara, cuando con apoyo en estas subvenciones del Ministerio de Fomento¹⁵⁰, se encargan estudios de viabilidad para la construcción de plataformas reservadas en las carreteras de Murcia-Alcantarilla y Murcia-El Palmar. Sin embargo, al

empresas y centros de actividad. b) Medidas de mejora y optimización de la explotación del transporte público. c) Medidas de gestión del tráfico urbano. d) Marketing personalizado del transporte público. e) Medidas de apoyo al transporte no motorizado. e) Optimización de la logística de distribución de mercancías. f) Mejora de la seguridad en el transporte.g) Planes y medidas para reducir las necesidades de movilidad e i) Mejora de los procesos de participación pública en la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible o de otras actuaciones en medio urbano.

¹⁴⁹ Orden FOM/2219/2008, de 22 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras, y se realiza la convocatoria para el año 2008, de las Subvenciones para la realización de estudios y acciones de difusión relacionados con el transporte, sus infraestructuras, y las demás competencias del Ministerio de Fomento.

¹⁵⁰ En concreto, mediante las concedidas en la Orden FOM/2219/2008 de 22 de Julio

margen de la disputada cuestión del liderazgo político, es cierto que las intenciones del Ayuntamiento, aún siendo posiblemente comunes en cuanto a la necesidad de contar con el tranvía como medio de transporte para articular el sistema metropolitano de movilidad, diferían en cuanto al diseño y prioridades de trazado, pues se apostó por la conexión con centros comerciales y universidades en lugar de por la conexión sur con hospitales y pedanías, lo que fue duramente criticado por la oposición municipal y parte de la ciudadanía.

En cuanto a la cooperación con Ayuntamientos de la Región, que es uno de los objetivos estratégicos de la EPT, “tras varios encuentros y conversaciones con el Ayuntamiento de Murcia, el pasado 29 de Septiembre se firmó un acuerdo de intenciones para la cooperación institucional en materia de transporte público entre la EPT y el Ayuntamiento” como se indica en el informe de gestión.

El acuerdo de intenciones político contempla aspectos “tan declaradamente importantes por ambas partes como la participación de la entidad en las nuevas políticas de transporte promovidas desde el Ayuntamiento” que pivotan alrededor del tranvía urbano (no metropolitano, aún a pesar de estar esta idea en el subconsciente) como medio principal de transporte, “el establecimiento de líneas subvencionales (no especifica por quien) y grupos de seguimiento para las actuaciones que se prioricen.

También en 2008 según informe de gestión, el Ayuntamiento de Cartagena finalmente solicita de manera formal su integración en la EPT mediante acuerdo del pleno de la Junta de Gobierno, y en correspondencia, traslada la invitación a la EPT a formar parte de la Mesa de Trabajo del Foro Local del Ayuntamiento, aspecto al que ya se hacía mención en el informe del año 2007 con la denominación de mesa de movilidad¹⁵¹. Se indica así mismo como logros de la participación de la EPT en otros foros de debate relacionados con el transporte regional, como la Estrategia de Movilidad Sostenible de Cartagena, y en el Pacto ciudadano por la Movilidad Sostenible.

¹⁵¹ *Página 212 del informe de auditoria de 2007*

Así mismo, se ha recibido la solicitud de ingreso de otros Ayuntamientos, como Lorca, Molina, Alcantarilla, Alhama, Bullas, Calasparra, Ceutí, Puerto Lumbreras, Santomera, Mazarrón, Moratalla, y Mula, estando prevista la de otros como Alguazas, Archena, Beniel, Blanca, Caravaca, Cehegín, Cieza, fortuna, La Unión, las Torres de Cotillas, Librilla, Lorquí, Pliego y Yecla.

Con fecha 29 de Diciembre se firma con el Ayuntamiento de Murcia un convenio de colaboración con vigencia de 1 de Enero de 2007 a 31 de Diciembre de 2008, para el fomento, promoción y mejora del transporte público de viajeros en Murcia y su área de influencia, que se traduce en una subvención de 2.560.000€, con la intención de facilitar por una parte la realización de estudios técnicos para la implantación de nuevos modos de transporte, estudios y planes de movilidad y por otro lado para la financiación de la bonificación que se aplica por el Ayuntamiento al transporte público de viajeros. Aunque no se dice expresamente en 2008 el grupo LATBUS todavía era el concesionario de las 11 líneas de transporte público regular de viajeros de carácter urbano.

5.3.6 LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EPT Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE COMO ESTRATEGIA PARALELA A LA CREACIÓN DE LA ENTIDAD

Según Ley de Presupuestos Regional¹⁵², las cuantías previstas por el presupuesto de 2009 para gastos corrientes se mantienen igual que en 2008 por importe de 860.000€ , y por el contrario las operaciones de capital aumentan significativamente pasando de los 140.000€ a 2.140.000€, si bien como se indica en el informe de gestión gran parte de los proyectos iniciados a finales de 2008 continúan en ejecución en el ejercicio 2009. En cuanto a los medios humanos se procede a la contratación de un técnico para desarrollar las funciones que se derivan del Plan de Actuación de la Entidad, y se suscribe con fecha 7 de Septiembre Convenio de cooperación educativa con la Universidad de Murcia para contar con estudiantes becarios de últimos cursos de carrera o recién titulados.

¹⁵² Ley 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2009.

La composición del Consejo de Administración sigue contando con el Presidente, vicepresidentes y Secretario, además de los vocales, cuatro de los cuales actúan en representación de las Consejerías de Obras Públicas, de Economía y Hacienda, de la DGTP y el propio Director Gerente. A ellos se unen 36 Alcaldes de los ayuntamientos adheridos.

Sin embargo, dos son las líneas estratégicas en torno a las cuales se planifica la actividad de la entidad para este año:

- La adhesión de gran parte de los ayuntamientos, hasta conseguir la integración progresiva de la totalidad de los que conforman la Región, lo que en palabras del informe *“marca un punto de inflexión en materia de colaboración institucional a partir del cual se iniciará un fértil proceso de cooperación que nos permitirá avanzar en las líneas de acción de fomento del transporte público”*.
- La adhesión/integración de los operadores de transporte a través de la creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y modernización de las concesiones de transporte público de viajeros, que supone una estrategia para que las concesionarias se “suban” al “tren de la modernización” e incorporen las novedades tecnológicas puestas en marcha por los proyectos financiados por la EPT, a cambio de una prórroga en el plazo de duración de sus concesiones.

Se pretende implementar la integración administrativa de la EPT con la adhesión de Ayuntamientos y de operadores. La incorporación de los ayuntamientos es lenta pero progresiva¹⁵³, ya que requiere cierta burocracia con la formalización de la solicitud por los

¹⁵³ *“Los ayuntamientos de Cartagena y Lorca solicitan su integración en la Entidad Pública del Transporte de la Región”* (<http://www.laverdad.es/murcia/20090419/local/region/ayuntamientos-cartagena-lorca-solicitan-200904192013.html> en Diario la Verdad 19/04/09) pero esta integración que se anuncia varias veces, no se produce hasta más tarde. Después continúa la integración con la solicitud de los Ayuntamientos de Calasparra, Villanueva del Río Segura, Lorquí, Fortuna, Blanca, Las Torres de Cotillas, Bullas y Ricote (<http://www.laverdad.es/murcia/20090606/local/region/ocho-nuevos-municipios-region-200906061824.html>) en Diario la Verdad de 6/6/2009).

El 4/7/09 se suman otros siete municipios con lo que en total ya son un 60% del total y finaliza con el objetivo casi conseguido *“Ballesta satisfecho por la integración de todos Ayuntamientos en la Entidad del Transporte”*

órganos de gobierno locales, para posteriormente y previa propuesta de la EPT a través de su Presidente y Consejero de Obras Públicas, ser aprobada por Consejo de Gobierno autonómico.

La titularidad de las concesiones según el sistema de distribución competencial, corresponde a la DGTP de la CARM, y sin embargo se integra en los órganos de gobierno a la mayoría de los ayuntamientos de la Región, de manera que si lo que se quiere es regular el funcionamiento del sistema de transporte regional, se cuenta con ayuntamientos cuyo peso competencial es mínimo.

Admitida la necesidad de contar con una autoridad común de transporte, el problema de la “forma institucional” se solventó optando por la figura de Entidad Pública Empresarial en contra de la opinión del Consejo Jurídico, y esta forma institucional, no permitía la participación de los entes en posición de igualdad, como sí lo permitía por el contrario la fórmula del Consorcio, a la que el Consejo Jurídico también hacía referencia en su informe, bien que en sentido “propio” como figura de cooperación o de intervinculación entre los diferentes niveles de gobierno.

La cuestión de la forma institucional del organismo de concentración de competencias, está inescindiblemente unida a la del ámbito territorial de actuación, y también a la de las competencias y su traducción en términos de participación económica. ¿Qué competencias tenían atribuidas los Ayuntamientos en la EPT al margen de que en la Ley de creación no se hacía referencia a ellas? Eran los vocales del Consejo de Administración de una empresa, sin capacidad de veto. El espacio para el juego de las RIG no puede venir delimitado por el papel de vocal en un consejo de administración de una empresa, al menos en el caso de los municipios pequeños. No es posible hacer “tabla rasa” ya que son muchas las variables que influyen en las RIG para que queden limitadas al voto favorable a la realización de contratos

(<http://www.laverdad.es/murcia/20091017/local/region/ballesta-satisfecho-integracion-todos-200910171323.html> Diario la Verdad 17/10/09)

El objetivo está “casi” conseguido, pero hay que sacar la noticia, aún cuando aún faltan por unirse ocho municipios que están pendientes de aprobación del Consejo de Gobierno.

programa con operadores que optan a concesiones interurbanas regionales pero que no prestan servicios de carácter urbano. Este análisis a lo mejor vale para municipios de baja densidad de población en los que el transporte no es un servicio esencial conforme a la normativa de régimen local, pero no valdrá en municipios con más de 50.000 habs. o para áreas metropolitanas, que es verdaderamente el ámbito de actuación donde los organismos de concentración se mueven más cómodamente, y justifican su razón de ser.

Uno de los entrevistados que participó en el debate de enmiendas, el diputado Moltó, señala en este sentido que *“Hablar de relaciones intergubernamentales, cuando por parte de los Ayuntamientos de la Región, apenas unos pocos prestan el servicio, dado que vienen obligados competencialmente en función del número de habitantes, puede parecer excesivo (...) había poco que coordinar en los Ayuntamientos, porque salvo Murcia, Cartagena, Lorca, Molina de Segura y Yecla, con transporte urbano, la competencia interurbana es autonómica”*

Por otra parte, durante todo el año se trabaja duro para la consecución del segundo de los objetivos, la integración de los operadores de transporte, si bien no es hasta el 2 de Diciembre cuando se firman contratos programa con las treinta y cinco concesiones vigentes de transporte interurbano, y ello con el fin de facilitar el *“(...) efectivo control por parte de la EPT de la correcta provisión de la oferta de transporte público de los concesionarios”*.

Resultan muy ilustrativas a los efectos de sentar las directrices de la política de transportes de la Región de Murcia, las consideraciones que se hacen en el preámbulo de la Ley¹⁵⁴, ya que responden a los que se entiende deben ser los pilares del transporte de viajeros en ausencia de un auténtico plan estratégico de transportes¹⁵⁵.

En congruencia con el Libro Blanco de Transporte Europeo y la Estrategia de Movilidad Sostenible analizadas en anteriores apartados, la Ley 10/2009 otorga un papel protagonista

¹⁵⁴ Ley 10/2009 de 30 de Noviembre de creación del Sistema Integrado de Transporte y modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera.

¹⁵⁵ a cuya propuesta se refiere la Ley de creación de la EPTRM atribuyéndola al Consejo de Administración y que sin embargo no ha llegado a elaborarse en su corta existencia.

a la creación de la EPT como instrumento clave para la consecución de un Sistema de Transporte moderno, sostenible y adaptado a las necesidades de los usuarios y considera que es el momento idóneo para mediante la misma, controlar la gestión de las concesiones y modernizarlas para satisfacer las necesidades de los viajeros-clientes, de manera que la EPT pierda la condición de eje vertebrador de la política de transportes para adquirir la condición de ente instrumental con el que conseguir los objetivos del Sistema Integrado de Transportes.

La estrategia en consecuencia que la Ley articula en torno a este objetivo ambicioso y en torno al cual pivota la política de transportes regional, es doble:

- Por una parte, crear el Sistema Público Integrado de Transporte de Viajeros, como marco común de referencia que permita coordinar los diferentes modos y servicios de transporte y que facilite al usuario una movilidad sin interrupciones. Para ello la figura de los contratos-programa cobra una especial relevancia como instrumento técnico a través del cual se fijan las condiciones de prestación de las distintas concesiones, estableciéndose las obligaciones asumidas por los operadores y por la administración, y sirve también de eficaz instrumento de control para que la EPT controle la provisión de la oferta de servicio público por el concesionario.
- Por otra parte, la modernización de las concesiones, para lo cual la Ley dispone una serie de parámetros que serán oportunamente desarrollados por los contratos-programa de cada concesión y que supondrán el esperado salto cualitativo que hará más atractivo el transporte público para el ciudadano.

Entre ellos cabe destacar, la inclusión de Sistemas Inteligentes de Transporte, en el entendido de que su utilización por los operadores facilitará la coordinación intermodal entre ellos mediante un Sistema de Apoyo a la Explotación que permitirá la localización georeferenciada de las flotas de vehículos y que como hemos dicho sale a licitación el año 2008. Este servicio servirá además para la implantación de políticas de integración tarifaria mejorando la explotación de los servicios y el control sobre los costes de los mismos,

generalizando mediante el oportuno sistema de monética¹⁵⁶, la utilización de títulos integrados con transbordo despenalizado superando en este campo la tradicional dislocación de competencias entre administraciones, y por último, facilitará a los potenciales usuarios de transporte público los datos de la oferta en tiempo real, lo que ya no es sino una consecuencia palpable de la incorporación de las TIC's¹⁵⁷ en todos los ámbitos de nuestro devenir cotidiano.¹⁵⁸

Como han indicado reiteradamente algunos autores (Colomer, 2010) la intención de ofrecer respuestas a lo que se ha denominado como el “círculo vicioso de la congestión”¹⁵⁹ está en la base de proyectos como la creación de la EPT. En este sentido, otro de los parámetros de modernización que la Ley fija, sería la disminución de las edades media y máxima de los vehículos adscritos a las concesiones, con lo que se mejoraría la comodidad y seguridad del usuario, logrando reducir las emisiones contaminantes mediante el empleo de motores o combustibles alternativos, que mejoren la sostenibilidad ambiental. Se cuantifica este objetivo en la reducción global de todas las concesiones en dos puntos porcentuales de las edades media y máxima, así como en la utilización de vehículos sostenibles en al menos el 25% de la flota adscrita a la concesión. También hay una mención expresa a la necesidad de mejora de las condiciones de accesibilidad para personas con movilidad reducida, que se cuantifica en un 40% de mejora respecto a las condiciones actuales.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Los sistemas de localización georeferenciada integrados con monética, se componen por un lado de una herramienta de gestión de flotas que comunica en tiempo real la posición geográfica exacta de los vehículos y sus pasos por las paradas, y de una solución de monética que gestiona de forma automática la información sobre adquisición de billetes, ocupación y venta de asientos. El sistema está orientado a la mejora de la gestión del servicio mediante el uso de las más avanzadas tecnologías de localización GPS, comunicaciones móviles y sistemas de información geográfica (GIS).

¹⁵⁷ Tecnologías de la Información y la Comunicación.

¹⁵⁸ En este sentido el Director Gerente en el III Foro de Movilidad celebrado en 2010 con el título “El ciudadano como protagonista de la movilidad -por una movilidad saludable-”, en su ponencia sobre “Tecnología al servicio de la movilidad ciudadana” destaca diferentes proyectos tecnológicos y de investigación para proporcionar al ciudadano información real, señalando que algunos son ya una realidad, como el sistema de información por bluetooth en paradas (TIMEBUS), la tarjeta única de Transporte, paradas “amables” el portal www.regiondemurciatransportes.com como plataforma virtual de información, y otros son proyectos como la futura línea 900, el SMSBUS, WIFI embarcado o la Prioridad semafórica.

¹⁵⁹ El aumento del parque automovilístico genera un incremento del estacionamiento no autorizado, que a su vez conlleva un aumento de la congestión y enlentecimiento del tráfico rodado, que genera una mayor densidad de tráfico y obstaculiza la adecuada frecuencia del transporte público que provoca un acusado descenso en su utilización. Finalmente los ciudadanos son cautivos del transporte privado mediante su vehículo particular y aumenta su uso volviendo a empezar.

¹⁶⁰ Resulta este un objetivo íntimamente ligado al anterior, pues el mantenimiento de flotas antiguas, conlleva que por las normas vigentes en la fecha de fabricación o de matriculación del vehículo, no fuera aplicable, no ya

Finalmente, se adopta una imagen corporativa única mediante la colocación del logotipo de la EPT en los vehículos adscritos a los operadores, y se fija como nuevo requisito concesional el desarrollo de su explotación de acuerdo a protocolos objetivos de calidad que respondan a la más reciente normativa en la materia, como es la UNE EN 13816, específica del transporte de viajeros. También se promueve el máximo respeto a la legislación laboral y de igualdad de oportunidades, haciendo especial hincapié en las necesidades de formación de los profesionales del sector.

A cambio de este ambicioso abanico de objetivos, podríamos preguntarnos por la contrapartida que obtendrían los operadores, y en este sentido la Ley 10/2009 tampoco deja lugar a dudas cuando señala que con el fin de facilitar la integración de las concesiones actualmente vigentes en el Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y la asunción por parte de los operadores de los compromisos de modernización que se han expuesto, “(...) *se prorrogan las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general de competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia incluidas en el ámbito de actuación de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia, que se hallen vigentes en el momento de la publicación de la presente Ley*” fijando el plazo de las concesiones en diez años computado a partir del 2/12/2009, ampliables como máximo a cinco más.

Podría entenderse que algunos pusiesen en duda la apertura y liberalización del sistema de regulación del transporte articulado mediante la Ley 10/2009, lejos de las exigencias comunitarias proclives a un sistema controlado de competencia como el previsto por el Reglamento (UE) 1370/2007 examinado anteriormente, si no fuese porque se introducen dos importantes limitaciones más a los operadores:

el reciente RD 1544/2007 por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, sino tampoco las derivadas del Anexo VII de la Directiva 2001/85 transpuesta mediante RD 2028/1986 cuyo Anexo I fue reformado mediante Orden CTE/1612/2002 de 25 de Junio, que sería aplicable únicamente respecto a vehículos matriculados a partir de 13/2/2004.

- En primer lugar, el plazo para que el concesionario aplique las mejoras de modernización expuestas será de cinco años¹⁶¹ desde la firma del correspondiente contrato-programa,
- y en segundo lugar, transcurrido ese plazo, las concesiones que no hayan asumido y dado el debido cumplimiento a los compromisos de modernización anteriormente expuestos, quedarán excluidas del mencionado Sistema Integrado de Transporte, pudiendo dar lugar a la caducidad de las mismas.

La integración modal no queda limitada a los contratos programa, ya que también en 2009 se firma Convenio con la Universidad de Murcia para promover el desarrollo de soluciones avanzadas en los proyectos TIC¹⁶² y la administración electrónica en el transporte público. Así mismo se suscribe Convenio con ARGEM¹⁶³ que aporta 202.896,40€ para la realización de acciones en el sector del transporte que conlleven un aumento de la eficiencia energética.

Con idéntico objetivo de avanzar hacia la integración modal, se destinan 67.280€ a la contratación del suministro para acondicionamiento del Centro de Proceso de Datos de la EPT y 237.800€ para el desarrollo y suministro de la plataforma tecnológica del servicio de apoyo a la explotación multioperador multiflota, si bien este proyecto ya formó parte de las actuaciones de 2008 cuando el Ministerio de Fomento otorgó 268.616€ de los 583.948€ solicitados. Así mismo, se destinan 204.522€ al desarrollo, suministro y puesta en marcha de un sistema de información bluetooth a través de la colocación de un poste en las paradas de autobús.

Aparte de las líneas estratégicas mencionadas, con las que se pretende conseguir las integraciones administrativa y modal, también la EPT realiza avances durante 2009 en la consecución de la integración tarifaria y a tal efecto en Octubre se implanta el unibono universitario en Cartagena, por el que *“la comunidad universitaria disfrutará de una tarifa*

¹⁶¹ Si bien este plazo era inicialmente de tres años, el artículo único de la Ley 12/2012, 27 diciembre, lo modifica a cinco, en función de la actual situación de grave contracción de la actividad económica que hizo que el citado plazo se introdujese en uno de los momentos de mayor recesión económica para el sector del transporte.

¹⁶² Tecnologías de información y la comunicación.

¹⁶³ Agencia Regional para la Gestión de la Energía

plana de viajes en autobús por 20€ al mes” como paso previo a la implantación de la deseada tarjeta única de transportes. A tal efecto se suscribe el 17 de Diciembre un Convenio de colaboración con las empresas que realizan transportes urbanos o intraurbanos en Cartagena, “Transportes Urbanos de Cartagena SA” y “Autocares Paterna SL” por el que se realiza a estas empresas una aportación económica de 50.000€ para la implantación del unibono universitario entre los estudiantes de la Universidad Politécnica, de manera similar a lo que antes ya se había puesto en marcha en Murcia para los estudiantes de la Universidad de Murcia. No obstante, la puesta en marcha de esta medida adolece de una cierta coherencia pues a la vista del informe de gestión, podría confundirse con otras medidas que se implementan con cargo a partida presupuestaria de la Consejería competente en materia de Universidades. Esta falta de coordinación muestra que la EPT en realidad, no tiene vocación regional ni el liderazgo exclusivo en materia de transportes.

Así mismo, el 7 de Septiembre se firma Convenio de colaboración con la empresa LATBUS para el fomento del transporte universitario de los estudiantes del Campus de Espinardo usuarios de la línea 39, si bien en el informe de gestión no se concreta la cuantía de la subvención.

Se encarga la realización de una auditoria a LATBUS a través de empresa consultora contratada a tal efecto por importe de 42.804€ a fin de revisar el equilibrio económico y el cumplimiento de las obligaciones financieras de la concesión. Pero la EPT no es la única que encarga informes en materia de transportes y en especial, referidos a LATBUS, ya que a raíz de una petición de reducción de servicios formulada por esta empresa en Marzo de 2009, que pudo venir motivada por el contexto de crisis y el correspondiente encarecimiento de los costes de personal y de los precios del petróleo, la DGTP encarga a una consultora¹⁶⁴ la realización de un estudio de evaluación respecto a la propuesta realizada. Un estudio que luego tiene que repetir en Mayo de 2010, pues como la empresa explica al justificar la pertinencia de este segundo estudio, en el de 2009 que concluía recomendando la aceptación de las modificaciones propuestas por LATBUS, no se tuvo en cuenta la

¹⁶⁴ EPYPSA consultora internacional especializada en la realización de proyectos relacionados con actuaciones de Desarrollo Territorial y Urbano, de Movilidad y Transportes.

desagregación de la demanda por rutas y expediciones, de manera que el estudio de 2010¹⁶⁵ considera las reducciones de servicios inadecuadas en algunos casos. Como se indicará más adelante con ocasión de la comparación de funciones atribuidas ambos organismos a consecuencia del “traspaso efectivo” de funciones desde la DGTP a la EPT que tiene lugar en 2010, se aprecian duplicidades en las tareas que se asignan, sobre todo en cuestiones como la planificación. No obstante, en estos primeros años existe un predominio de funciones de tipo deliberativo en la EPT, mientras que las tareas de la DGTP tienen un mayor peso ejecutivo, por lo que, en lo que se refiere a los estudios mencionados, y con independencia de la duplicidad apuntada en cuanto se refiere a la planificación, parece más razonable que el estudio referido al equilibrio económico de la concesión correspondiese encargarlo a la DGTP, en cuanto que titular de las concesiones, mientras que el relacionado con la reducción de servicios propuesta por LATBUS, más bien correspondería a la EPT, por tener entre sus funciones expresamente asignadas las de proponer modificaciones de los pliegos de las concesiones, y el establecimiento de programas de explotación.

Igualmente, y aunque aún queda lejos la integración tarifaria, se firma un Acuerdo de intenciones entre la EPT, Argem y la Universidad de Murcia para promover el desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) aplicadas a la movilidad y sostenibilidad, a fin de desarrollar el proyecto de creación de una tarjeta única para transporte intermodal en la Región de Murcia.

La EPT es también una entidad de formación, de debate, de difusión y promoción del cambio en la cultura de la movilidad y no descuida la realización de otras actividades de carácter deliberativo que contribuyan a fomentar la participación de los ciudadanos en cuestiones de transporte, no obstante lo cual muchas de las actividades fueron iniciadas en anteriores ejercicios y culminan ahora con su puesta en marcha en 2009.

Es el caso del proyecto de elaboración de un Atlas del Transporte Público que se inicia en 2008 pero presenta el 5 de Mayo, y que se hace realidad gracias a subvenciones del Ministerio de Fomento, a pesar de que en la página web de la EPT, también creada el 2009,

¹⁶⁵ *“Análisis y estudios complementarios a la evaluación de la propuesta de reordenación de servicios de LATBUS”*

se establece la opción para su descarga digital. El Atlas recoge información sobre las estaciones, paradas, rutas, líneas, operadores, trayectos, líneas de enlace, horarios y tarifas de todos los medios de transporte que operen en la Región, autobús, tren de cercanías y tranvía, así como información sobre todos los servicios municipales de taxi.

La actividad “académica” de la EPT durante 2009, aún no siendo su principal función, es vertiginosa, pues participa activamente en numerosas jornadas, cursos y congresos relacionados con la movilidad, entre los que podemos citar la Semana del Autocar celebrada entre el 10 y 13 de Noviembre, la Semana Europea de la Movilidad en Septiembre, en la que tuvo lugar el estreno de la obra de teatro infantil “El Autobús”, el primer encuentro de Autoridades de Transporte Público de España en Noviembre de 2009, a la que acuden responsables de consorcios y entidades del transporte de toda España y en el que se plantea crear el “consorcio de consorcios” en materia de transporte, o jornadas más indirectamente relacionadas con el transporte, pero en las que participa la EPT por su clara y predominante vocación “académica”, como las II Jornadas de Medio Ambiente y Sostenibilidad en Abril, o las de Sostenibilidad en el Transporte a través de las nuevas tecnologías también celebradas en Abril en la ciudad de Logroño, o las jornadas técnicas del OMM de Junio, igualmente dedicadas a las plataformas reservadas, y que luego en Septiembre inspiraron la celebración del II Foro de Movilidad que lleva por título “Movilidad y plataformas reservadas” en lo que parece ser un guiño a las intenciones del ayuntamiento en su apuesta prioritaria por el tranvía.

Pero también se encomiendan funciones impropias a la EPT, funciones que más bien son competencia de la Consejería a la que está adscrita, pero cuya tramitación, por razones de oportunidad y no siempre por carecer de medios la Consejería, se atribuye a la EPT. Es el caso de las ayudas del denominado Plan “Papi”, que tiene por finalidad adelantar la moratoria de adaptación a las exigencias modernización en los dispositivos de retención en la flota de autobuses fomentando así la seguridad infantil en Autobuses escolares de la Región de Murcia, otorgando subvenciones de capital por importe de 300.000€, que previa tramitación y valoración por una Comisión integrada exclusivamente por miembros de la EPT, son objeto de una propuesta que formula el Director Gerente al Consejero (Presidente de la EPT) para que las otorgue, y que no se encuentra claramente atribuida a la EPT a la

vista de las funciones que incluyen en su norma de creación. Además según se indica en el informe de legalidad emitido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, la Orden de 8 de octubre de 2009 por la que se publicaron las bases reguladoras de estas subvenciones, olvidó establecer la ponderación de los criterios de valoración¹⁶⁶.

En la misma línea de asumir competencias ajenas, la EPT se anima a participar en la realización de acciones de sensibilización previstas por la campaña denominada “pon las luces, déjate ver” y los autobuses que realizan transporte interurbano circulan con las luces de cruce encendidas durante el día, una iniciativa relacionada con la seguridad vial que en todo caso corresponde asumir a otros organismos de niveles de gobierno superiores, en concreto, la Dirección General de Tráfico, desconociéndose la duración y repercusión que finalmente tuvo la iniciativa. Actuaciones como esta pueden propiciar las opiniones negativas acerca de las funciones de la EPT, como la de la concejal Herguedas cuando valora la implementación y afirma que *“La EPT debería haber sido un instrumento estratégico para la política pública de transportes, pero se quedó en un mero instrumento publicitario que inauguraba alguna vez una parada, ponía un poste informativo o creaba una aplicación.”*

Así mismo el 27 de Julio se firma Convenio con la Federación Murciana de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios “Thader” para la realización de actividades ligadas a la promoción y difusión del transporte público, convenio que no lleva asociada asignación presupuestaria, por lo que se considera una actividad meramente divulgativa.

Las actividades de divulgación se completan nuevamente con la celebración de la campaña “Eldíade” para la utilización gratuita de autobuses durante los Domingos del mes de Diciembre, si bien como novedad en el informe se indica que la campaña se extiende a autobuses interurbanos y urbanos, aunque en realidad con la denominación de “urbanas” se refiere a las líneas interurbanas intramunicipales. A tal fin se destinan nuevamente 210.000€ y el Convenio se firma con FENEBUS-Murcia el 14 de Diciembre.

¹⁶⁶ Señala en este sentido el informe que *“Por lo tanto, se ha incumplido el art. 60 del RD 887/2006 (Reglamento de la Ley de Subvenciones) porque se tendría que haber considerado que todos los criterios de valoración tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes, ya que la Orden de 8 de Octubre de 2009 no establece ponderación de los criterios de valoración”*

5.3.7 LA EVOLUCIÓN HACIA UN ORGANISMO EJECUTIVO MEDIANTE EL TARDÍO “TRASPASO EFECTIVO” DE FUNCIONES DELIBERATIVAS A LA EPT.

Durante 2010 se pretende mejorar la calidad del servicio al ciudadano y fomentar el transporte público mediante la profundización en la estrategia de creación del Sistema Integrado de Transporte, iniciada a finales de 2009, y mediante la firma de contratos programa con los operadores.

Según los presupuestos, el año se inicia con un remanente de 888.552€ lo que quizá influye para que el presupuesto de 770.000€ previsto para 2010 según Ley de Presupuestos Regional¹⁶⁷ sea el más bajo en la breve historia de la EPT. Hay un aumento del 22% en los gastos de personal, pero una disminución del 19 y del 27% en los gastos y transferencias corrientes respectivamente. Para el año 2010 no hay transferencias de capital, lo que no impide llevar a cabo numerosos proyectos para la consecución de los fines previstos en la Ley de creación. Sin embargo, esto es sobre el papel. Estamos en un contexto de crisis económica, pero hay que tener en cuenta que a pesar de la exigua asignación presupuestaria y el remanente de 888.552€ al que se hace mención en el presupuesto de capital publicado en la Ley de presupuestos, mediante Orden del Consejero de 15 de Enero de 2010, se autoriza la disposición para 2010, de los remanentes sin ejecutar correspondientes a los ejercicios 2007 y 2008 por importe de 1.952.878,17€ y 1.212.747,65€ respectivamente. Así mismo, el 29 de Diciembre de 2010, el Director Gerente solicita el traspaso al presupuesto de 2010 de 514.953€ correspondientes a “excedentes de subvenciones” del ejercicio 2009, a la vista del informe del Director Económico Financiero que certifica también el 29 de Diciembre la existencia de ese remanente sin citar origen. Mediante Orden del Consejero también emitida el 29 de Diciembre se autoriza la disposición “sobre la campana” en 2010 de los 514.953€. En consecuencia, de un presupuesto previsto en la Ley de presupuestos por importe de 1.658.552€ de carácter austero en comparación con el previsto para años anteriores y posteriores en la EPT, pasamos en realidad, uniendo

¹⁶⁷ Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010

todos los remanentes antedichos, cuyos importes proceden de subvenciones de capital¹⁶⁸, a un presupuesto de 5.339.130,82€, el mas elevado en los años de existencia de la EPT superando incluso al de los ejercicios 2011 y 2012.

En cuanto a los medios humanos según se destaca por el informe de legalidad emitido el 23 de Diciembre de 2011 por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, durante 2010 el número medio de personas empleadas ha sido de cinco trabajadores, cifra inferior a la plantilla aprobada en el PAIF¹⁶⁹ del ejercicio 2010 que era de siete trabajadores. La Entidad no ha procedido a la contratación de personal, al menos no por el procedimiento legalmente previsto en su ley de creación¹⁷⁰, pues sí se autorizó durante 2010 la contratación de una asistencia técnica para la realización de trabajos asignados al área de sistemas y concesiones de la EPT por importe de 46.488,21€. Por otra parte, en la composición del Consejo de Administración se incluye un vocal más en representación de la administración, en relación con los cinco de años anteriores, y se da por conseguido el objetivo de integración de la totalidad de municipios de la Región, no obstante lo cual el número total de vocales en el consejo, incluyendo los seis de la administración asciende a 49, según se indica en el informe de gestión, por lo que se deduce que faltaba algún Ayuntamiento por adherirse definitivamente.

Como hemos indicado, durante 2009 la incorporación de los ayuntamientos se ha ido produciendo de forma paulatina, y ahora en 2010 se considera por fin cumplido el objetivo que se había anunciado antes mediáticamente. Concretamente, con fecha 27 de Noviembre

¹⁶⁸ El informe de legalidad de la Intervención General es claro en este sentido, pero también en el informe de auditoria se llega a la conclusión de que la EPT ha financiado gasto corriente y subvenciones otorgadas por ella misma, con el importe de las subvenciones de capital recibidas de la CARM, y no por subvenciones corrientes recibidas de esta comunidad y otros ingresos del ejercicio. En concreto el informe indica que "La Entidad, al cierre del ejercicio 2011, debería de tener contabilizada en la cuenta "Subvenciones a devolver" correspondiente al epígrafe del balance "Hacienda Pública, acreedora por conceptos fiscales" un importe de 3.295.170,11 euros, correspondiente al remanente sin ejecutar de las subvenciones de capital que le fueron concedidas a ésta durante los ejercicios 2007 a 2010. No obstante, el saldo de dicha cuenta, correspondiente al período 2007-2010, al cierre del ejercicio 2011 asciende a 678.820,21 euros, debido a que la Entidad compensa contablemente el exceso de gasto de subvenciones corrientes con el defecto de gasto de las subvenciones de capital. Es decir, la Entidad ha financiado gasto corriente y subvenciones concedidas por ella misma con las subvenciones de capital recibidas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y no por subvenciones corrientes recibidas de esta Comunidad u otros ingresos del ejercicio."

¹⁶⁹ Programa de Actuaciones, Inversiones, y Financiación.

¹⁷⁰ Art. 16.2 de la Ley 3/2006 "La selección de personal laboral de la Entidad se realizará mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad".

de 2009 el Consejo de Gobierno aprobó la integración de la totalidad de los Ayuntamientos de la Región de Murcia en la Entidad Pública del Transporte. Sin embargo, hay que recordar que ya fué discutido durante el debate parlamentario si la EPT tenía o no que tener ámbito regional. Es claro que la EPT nace con la finalidad principal de hacer efectiva la cooperación de la administración autonómica con los municipios que se integren en la misma, para así gestionar de manera eficaz el transporte de viajeros e incluso los servicios que se presten mediante tranvía, como indica el art. 2 de la Ley de creación, y es claro en consecuencia, que las RIG son la herramienta para conseguir ese objetivo. Pero además, es entendible que el esfuerzo de integración no es igual para ayuntamientos que no tienen concesiones urbanas, la práctica totalidad de los que se integran en la EPT, que para Murcia y otros grandes Ayuntamientos de la Región, que cuentan con sus propias concesiones municipales. En consecuencia, esa integración a la que se hace mención en el informe, y que se trasladó a los medios de comunicación como la consecución del “principal hito” de la EPT, fué más formal que efectiva, pues para el Ayuntamiento de Murcia, es innegociable la cesión de las concesiones municipales a la EPT. La integración de los Ayuntamientos fué total para todos los ayuntamientos de la región excepto para Murcia y ello posiblemente por que no estaba dispuesto a perder su protagonismo en el transporte, sabedor de que después de la cesión de líneas urbanas municipales, podría venir la cesión del tranvía, que se entendía por la EPT como un proyecto claramente regional o metropolitano, por más que la Ley de creación se refiriera a él de pasada en el art. 2.

En este sentido, resulta interesante la respuesta del Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia, que a la pregunta de si *¿Considera que las relaciones entre las administraciones intervinientes explican la decisión de crear la EPT? ¿Cree que esas relaciones influyeron en su posterior desaparición?* Responde lo siguiente:

“Sin duda, de hecho se llegó a un acuerdo con la totalidad de los Ayuntamientos de la Región, sin embargo el Ayuntamiento de Murcia fué el último en adherirse por su resistencia a ceder competencias en las concesiones urbanas que gestionaba. En el momento en que me hago cargo de la Concejalía en 2007, ya está puesto en marcha el tramo cero “experimental” del tranvía, y el municipio apostaba claramente por el tranvía como modelo en torno al que estructurar el sistema de transporte urbano.

Claramente esas relaciones influyeron en la desaparición. Como digo, la integración de todos los municipios se produjo formalmente pero no de forma efectiva, ya que no se produjo la cesión de competencias de las líneas urbanas a favor de la EPT, de manera que una buena idea como el de creación de una autoridad común de transportes, aún contando con buenas herramientas y buenos medios técnicos, estaba destinado al fracaso por esta razón.”

A pesar de su creación mediante Ley de 2006, la “efectiva” puesta en marcha de la Entidad no se produce hasta unos años después y tiene lugar en dos momentos claramente diferenciados en dos órdenes aprobadas en los meses de Marzo y Diciembre de 2010.

Así pues, atribuidas a la EPT, dentro de su ámbito territorial autonómico, el ejercicio de las competencias que en materia de servicios regulares de transporte de viajeros interurbanos y urbanos correspondan a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a los municipios que se hayan integrado y hayan delegado competencias en la misma a través del correspondiente convenio, teniendo en cuenta que la Ley 10/2009 establece un plazo máximo de seis meses para ello (que expiró el 2 de Junio de 2010), mediante *Orden de 18 de Marzo de 2010 de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio*, se hace efectiva la asunción por la Entidad Pública del Transporte de las funciones y competencias en materia de servicios regulares de viajeros, añadiendo que el traspaso de competencias se llevará a efecto según los trámites que de mutuo acuerdo se establezcan y en el oportuno marco de colaboración entre la DGTP y la EPT, incluyendo los medios humanos, materiales y económicos que se encuentran asignados al cumplimiento y ejecución de las mismas y que resultan necesarios para su efectiva asunción por la Entidad Pública. Finalmente disponía que el traspaso efectivo debería recogerse en un acta de entrega firmada por el Director General de Transportes y por el Director-Gerente de la Entidad.

En consecuencia, mediante *Orden de 1 de Diciembre de 2010 de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio por la que se procede al traspaso efectivo de competencias y funciones de la Consejería a la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia en materia de servicios regulares de viajeros* se adjunta como Anexo un Acta de Entrega que simboliza el traspaso efectivo de las funciones y competencias desde la

Dirección General a la Entidad, distinguiéndose entre competencias atribuidas a la Entidad y a la DGTP, como puede observarse en la tabla XI.

En Marzo¹⁷¹ se dice que se va a proceder a la “asunción efectiva” de funciones y competencias, pero esa asunción no es “efectiva” hasta que como indica la propia orden se haga un acta de entrega, algo que tiene lugar mediante otra orden, la de Diciembre¹⁷², que también señala que tiene por objeto proceder al “traspaso efectivo” de competencias y funciones.

La denominación de las órdenes es quizá interesadamente distinta, pues a pesar de referirse a que se “hace efectiva la asunción de las funciones y competencias por la EPT” la de 18 de Marzo de 2010, y al “traspaso efectivo de competencias y funciones de la Consejería a la EPT” la de 1 de Diciembre de 2010, ambas tienen el mismo objeto. ¿Por qué dos órdenes con la misma finalidad para la puesta en marcha de la EPT? La clave puede estar en las interacciones de los actores político institucionales participantes en las fases de diseño y de ejecución del organismo. La EPT estaba sometida a tensiones por una parte de la DGTP, cuyas funciones a veces se confundían e incluso eran reiteradas con las de la EPT, y por otro con los Ayuntamientos, que, al menos los que tenían competencias en transportes, veían con recelo la cesión de competencias a un ente supralocal. Esto queda claro cuando preguntamos al concejal de transportes si considera que la EPT fue el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de transportes y contesta que *“Lo hubiese sido...hubiese sido un instrumento ideal siempre y cuando se hubieran integrado plenamente las competencias de todos los Ayuntamientos de la Región de Murcia, pero el Ayuntamiento de Murcia lo hizo tarde y sin entregar todas las competencias con lo cual los proyectos eran de ámbito municipal y chocaban con los fines de la EPT que tenían carácter regional.”*

Otra explicación pudiera ser el contexto regional económico así como la estrategia compartida de creación del Sistema Integrado de Transportes mediante Ley 10/2009. Para modernizarse las empresas tenían que hacer un importante esfuerzo económico por lo que la demora convenía. Así lo indica el presidente de FENEBÚS-Murcia cuando refiriéndose a la pregunta anterior responde, *“La mayoría de los Ayuntamientos no tenían capacidad técnica*

¹⁷¹ art. 1 de la Orden de 18 de Marzo

¹⁷² art. 1 de la Orden de 1 de Diciembre

y económica para gestionar el transporte público y la aparición de la EPT les permitiría beneficiarse de asesoramientos y de fondos extras para financiar mejoras, ya que una de las promesas de la EPT era apoyar, como mínimo, en cada Ayuntamiento, con un presupuesto destinado al transporte similar al aprobado por el Municipio.” Es decir, la EPT venía bien a los Ayuntamientos porque iba a permitir que estos pudiesen financiar el transporte público, y esto venía bien también a las empresas, por lo que la demora vendría también bien para ganar tiempo al afrontar las inversiones que conllevaba la modernización.

Por tanto, se pretendió modernizar las concesiones con dos objetivos: avanzar en la integración modal, y permitir un mayor control del número de viajes para así poder estimar realmente la demanda con subvenciones al viajero y no a la empresa. No era mala la estrategia, pero para las operadoras no era suficiente la prórroga del plazo de concesión, y primaba como regla general, el apoyo económico antes que la adaptación tecnológica para hacer un transporte más eficaz. La adaptación tecnológica iba a servir para controlarlas mientras que el apoyo económico institucional, permitía hacer frente a la modernización. El presidente de FENEBUS-Murcia sin embargo reconoce que la modernización fue asumida principalmente por las operadoras cuando afirma que *“(…) permitió, a cambio de una importante asunción de obligaciones inversoras por parte de las empresas concesionarias, obtener un nuevo plazo concesional. Y esta iniciativa hay que atribuirle en su mayor parte a la EPT y su buena relación con el entonces Consejero de Obras Públicas y Transportes”*. Sin embargo, lo cierto es que casi ninguna operadora cumplió con las exigencias de modernización derivadas del contrato programa aún después de que se creara formalmente el sistema integrado de transportes, y tan solo cinco de las treinta y cinco operadoras que lo habían suscrito, cumplían la totalidad de requerimientos técnicos exigidos cuando la EPT desapareció.

Con independencia de la deficiente técnica jurídica para proceder al traspaso de funciones desde la DGTP a la EPT, la denominada “formalización” de la EPT nos sugiere tres reflexiones.

Por una parte, hay que destacar el hecho de que la EPT lleva funcionando de hecho desde 2007 como hemos podido observar, y se profundiza en la adhesión de Ayuntamientos, uno

de los principales escollos a que se enfrentaba, en cuanto que Ayuntamientos como el de Murcia, no estaban dispuestos a ceder gratuitamente sus concesiones urbanas, y de hecho al final no las cedió a pesar de la adhesión, y sin embargo, cuando el 27 de Noviembre de 2009 se finaliza el proceso de adhesión, una finalización en algunos casos como en el de Murcia, más bien imperfecta, no se ha iniciado el proceso de asunción de competencias desde el nivel autonómico al que está adscrito la EPT.

Es decir, la EPT es un organismo que, consciente del juego de los diferentes actores en las RIG, trata de coordinar las competencias de varios niveles gubernamentales autonómico y local, y en ese proceso recíproco bidireccional, se profundiza en la de niveles locales hacia instancias territoriales supramunicipales o regionales, pero no se profundiza hasta tres años después de su puesta en marcha de hecho en 2007, en la asunción de funciones desde esos niveles regionales hacia la EPT, cuando en realidad hacerlo al revés hubiera dotado el proceso de asunción y traspaso de funciones de una mayor legitimidad, ya que desde algunos ayuntamientos pudo generarse cierta incertidumbre al ver cómo la EPT reclama la cesión de competencias municipales de transporte, cuando ni siquiera se tienen las autonómicas de la Consejería a la que está adscrita la EPT.

Por otra parte, esa formalización a “cámara lenta” o en “diferido” en cierta medida tautológica, nos podría advertir de cierta renuencia a la cesión desde el aparato burocrático de la Consejería, del recelo o desconfianza con que se veía el proceso de externalización que conllevaba el traspaso, para los “street level bureaucrats” de la DGTP, pues como ya indicamos los partenariados público-privados no gozan de buena prensa en nuestro país, y a menudo se confunden con privatizaciones. En consecuencia, en la variable estructural de los medios humanos que hay que tener en cuenta en la implementación de cualquier política, se aprecian comportamientos culturales poco favorables a la colaboración con la EPT. Cuando se utilizan mecanismos de cooperación en nuestro país, es porque la materia no es considerada como “core business” pero además se hace recurriendo a fórmulas de cooperación intraorgánica dentro de la misma administración, y a la EPT se le veía como un ente empresarial externo, ajeno a la cultura funcionarial de la gestión de lo público. El propio Consejo Jurídico era de esta opinión, y señalaba que a la vista de las funciones de la EPT, sobre todo de las principales de coordinación de servicios de transporte a niveles local y

regional, parece que al no derivarse contraprestación alguna, la fórmula más adecuada era la del organismo autónomo.

Como tercera reflexión, esa formalización se supone “efectiva”, pero en realidad como se indica en el informe de legalidad de la Intervención General, a pesar de que en la Orden de Marzo se indicaba que *“se hará efectivo el traspaso de los medios humanos, materiales y económicos que se encuentran asignados al cumplimiento y ejecución de las mismas (se refiere a las competencias)”* el acta de entrega que se hace en base a la Orden de Diciembre de 2010, *“no recoge que se transfieran a la Entidad medios humanos, materiales y económicos. La contabilidad de la Entidad no refleja ningún apunte contable derivado de las ordenes anteriores”* en consecuencia el traspaso puede considerarse virtual.

Además la formalización, que ya era en cierto modo repetitiva, también lo es reiterativa en las materias que se traspasan, de manera que a la vista de la tabla XII lo primero que llama la atención es que se traspasan mayor número de funciones deliberativas, de propuesta, tramitación, o de información, que estrictamente ejecutivas, y ello a pesar de que se entiende que en la evolución de la EPT, la fase de “implementación potencial” termina precisamente en 2010, para dar paso a una fase de mayor pragmatismo y ejecutividad. Y además, se observan funciones repetidas, que se asignan de forma duplicada a la EPT y a la DGTP¹⁷³ quizá por esa resistencia de la que hablamos.

Es el caso por ejemplo de las funciones de *“planificación de los servicios de transporte de viajeros por carretera en su ámbito territorial”* atribuidas a la EPT en el acta de entrega, y de *“Ordenar y planificar los sistemas de transporte de viajeros, dentro de la planificación integrada del desarrollo económico, social y territorial de la Región”* similar a la anterior y atribuida a la DGTP, o el caso de la *“Coordinación con cuantos organismos desarrollen programas de actuación que incidan directamente en el transporte”* cuando también a la DGPT le corresponde y la *“Coordinación de los órganos consultivos que emitan informes preceptivos.”* lo que sería entendible por la mayor especificidad de esta última función coordinadora si no fuera porque también se reconoce a la DGTP la genérica *“coordinación con otros organismos”*.

Y también se aprecia duplicidad cuando en las labores de información y difusión se atribuye a la EPT la *“Realización de estudios sobre transporte público de viajeros y su desarrollo.”* mientras que a la DGTP realiza funciones similares de *“Elaboración de estudios sobre movilidad y transportes y su desarrollo.”* Pero incluso cuando esa duplicidad no es tan evidente, como en el caso de la atribución a la DGTP de *“(…) la titularidad en nombre de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las concesiones de transporte de viajeros.”* resulta difícil entender a qué se refiere la función que se traspasa a la EPT para *“Imponer a las empresas titulares de las concesiones las obligaciones de servicio público que deban prestarse”* máxime cuando tan solo la DGTP tiene la posibilidad de ejercer las funciones de inspección y sanción. Así que la EPT puede imponer obligaciones a las operadoras de servicio de transporte, cuya titularidad no ostenta, y sin embargo puede reclamar, incluso con carácter previo al traspaso, la cesión de la titularidad de las concesiones urbanas de los Ayuntamientos. Podemos observar a continuación la Tabla XV como ejemplo de los que afirmamos.

Tabla XV. Distribución funciones entre la EPT y la DGTP por la naturaleza de la competencia

	EPTRM Anexo I.B).1	DGTP Anexo I.B).2
Propuesta y Tramitación	3. Elaborar y proponer al Consejero competente en materia de transportes un marco tarifario común para los transportes de viajeros por carretera, dentro de una política de financiación que defina el grado de cobertura de los costes por los sistemas integrados de tarifas, estableciendo éstos de acuerdo a la función social que cumple el transporte público y sometiéndolos, en su caso, a los órganos competentes en control de precios.	5. Proponer a la Entidad Pública del Transporte el establecimiento de las obligaciones de servicio público que estime convenientes.
	6. Tramitar y proponer al Consejero que ostente la competencia en materia de transportes el establecimiento y el otorgamiento de concesiones de transporte regular de viajeros permanente de uso general.	

	<p>7. Tramitar y proponer al Consejero la aprobación de las modificaciones en las condiciones esenciales de prestación de las concesiones de transporte regular de viajeros de uso general. (tráfico, itinerarios, plazo duración, sometimiento a junta arbitral etc...)</p>	
	<p>8. Tramitar y proponer al Consejero la unificación de concesiones, o bien la declaración de caducidad, suspensión o rescate de las mismas, así como la transmisión de concesiones y cambio de titularidad.</p>	
	<p>12. Instar a la Dirección General competente en materia de transportes, conforme a lo previsto en el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, a la modificación material de los pliegos de condiciones de las concesiones y sus anexos, de acuerdo con lo aprobado por la Entidad Pública del Transporte o por el Consejero competente a propuesta de la misma.</p>	
	<p>14. Propuesta a la Dirección General competente en materia de transportes de actuaciones en materia de inspección.</p>	
	<p>20. Tramitar y proponer al Consejero competente en materia de transportes el establecimiento del mínimo de percepción aplicable a los servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera competencia de la Comunidad Autónoma.</p>	
<p>Planificación</p>	<p>1. Planificar los servicios de transporte de viajeros por carretera en su ámbito territorial, de forma coordinada con la Dirección General competente en materia de transportes dentro de sus competencias.</p>	<p>2. Ordenar y planificar los sistemas de transporte de viajeros, dentro de la planificación integrada del desarrollo económico, social y territorial de la Región. Elaboración y ejecución de los instrumentos de planificación y ordenación del transporte que legalmente se prevean y requieran.</p>

	<p>2. Establecer programas de explotación para las empresas prestadoras de servicios de transporte de viajeros.</p>	
	<p>4. Establecer los regímenes especiales de compensación económica que en su caso se adoptaran, u otras formas de apoyo a las correspondientes empresas afectadas por las obligaciones del servicio público impuestas.</p>	
	<p>5. Establecer los programas de explotación o los sistemas tarifarios, estableciendo en su caso las fórmulas de control económico.</p>	
<p>Autorización y Competencias Ejecutivas</p>	<p>9. Imponer a las empresas titulares de las concesiones las obligaciones de servicio público que deban prestarse.</p>	<p>1. Ostentar la titularidad en nombre de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las concesiones de transporte de viajeros.</p>
	<p>10. Autorizar las modificaciones de las condiciones no esenciales de las concesiones de transporte de viajeros. (calendario, horario, paradas, vehículos adscritos, régimen tarifario etc...)</p>	<p>3. Definir la política de financiación y promover instrumentos de eficiencia y estabilidad financiera del transporte público que no sea competencia de la Entidad Pública del Transporte.</p>
	<p>11. Autorización del establecimiento y explotación de los transportes regulares de viajeros temporales y con condiciones especiales de prestación, y la autorización de transportes regulares de uso especial.</p>	<p>4. Ejercer los controles generales administrativos, contables y estadísticos sobre los transportes regulares de viajeros establecidos por la legislación vigente.</p>
	<p>13. Prestación directa de los servicios públicos de transporte de viajeros, urbanos e interurbanos, utilizando para su gestión cualquiera de las figuras establecidas que sobre la gestión empresarial pública admite la legislación vigente.</p>	<p>6. Modificar los títulos concesionales conforme a las modificaciones aprobadas por la Entidad Pública del Transporte, o por el Consejero a solicitud de ésta. A estos efectos, la Entidad Pública del Transporte deberá remitir a la Dirección General competente en materia de transportes la documentación pertinente.</p>

	<p>15. Tramitación de las reclamaciones y quejas que sobre el funcionamiento de los servicios públicos de viajeros de su competencia reciba.</p>	<p>10. Ejercer las funciones de Inspección y Sanción.</p>
	<p>16. Instrucción y resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial originados por el funcionamiento de los servicios públicos de transporte de viajeros gestionados por la Entidad.</p>	<p>12. Control y diligenciado de los libros de reclamaciones.</p>
<p>Coordinación</p>	<p>18. Coordinación con cuantos organismos desarrollen programas de actuación que incidan directamente en el transporte, como la ordenación del territorio, las inversiones de nueva red viaria de competencia estatal, autonómica y local, y la gestión de la circulación, así como los organismos que desarrollen programas de carácter medioambiental.</p>	<p>7. Solicitar a la Entidad Pública del Transporte información sobre las modificaciones realizadas en las condiciones no esenciales de las concesiones, así como sobre las autorizaciones de servicios regulares temporales, con condiciones especiales de prestación y de servicios regulares de uso especial.</p> <p>9. Coordinación con otros organismos.</p> <p>11. Coordinación de los órganos consultivos que emitan informes preceptivos.</p>
<p>Información y Difusión</p>	<p>17. Promoción y fomento del transporte público así como información y relaciones con los usuarios del transporte público de viajeros.</p> <p>19. Realización de estudios sobre transporte público de viajeros y su desarrollo.</p>	<p>8. Elaboración de estudios sobre movilidad y transportes y su desarrollo.</p>

Pero las experiencias de éxito en lo que a consorcios de transporte se refiere, plantean la necesidad de conseguir la integración desde una triple perspectiva: integración administrativa, integración modal e integración tarifaria. En esta línea durante 2010, se

avanza en la unificación del servicio y estándares de calidad, implementando las medidas de simplificación, unificación e integración de tarifas, de unificación de la imagen corporativa de la EPT, y de unificación de la información ofrecida en el portal de transportes.

La EPT se emplea a fondo durante 2010 en la consecución de uno de sus principales objetivos, la elaboración de un marco tarifario común. El proyecto es ambicioso pues no se pretende una mera simplificación o reducción de títulos, sino una unificación a todos los municipios adheridos, y una integración de todos los modos de transporte. Es evidente que con la postura del Ayuntamiento de Murcia, que dió al traste con la intención de que la Comunidad Autónoma financiara el 50% del tranvía, un proyecto marcadamente localista según se diseñó, este objetivo último de integración estaba abonado al fracaso antes de empezar. Pero tampoco era fácil el objetivo de unificación y se consiguió, solo que en algunos municipios, con Murcia a la cabeza.

El proceso de simplificación se inicia en Octubre de 2008, y se inicia en la Universidad de Murcia con la implantación del denominado Unibono Universitario. Le sigue Cartagena con la implantación en Octubre de 2009. Durante 2010, se sigue invirtiendo en este objetivo con 676.856,55€.

El 3 de Diciembre de 2010, después de un *“largo y costoso proceso de negociación”*¹⁷⁴ se alcanza un acuerdo con el operador LATBUS, para la implantación de la Tarjeta única de Transportes en el municipio de Murcia¹⁷⁵. El Sistema Tarifario Simplificado para Murcia y sus pedanías, con un coste de 1.738.123,39€ que no asume la EPT con sus presupuestos, al menos sobre el papel, supone uno de los *“hitos fundamentales en el proceso de implantación de este sistema tarifario en el ámbito regional”* en cuanto que beneficia a 14 millones de usuarios. Y supone que se pasa a tres tipos de tarifa, la de billete sencillo (bien urbano, bien metropolitano para pedanías) el bono mis viajes, y el unibono general y para estudiantes.

¹⁷⁴ Informe de gestión ejercicio 2010

¹⁷⁵ *“Las nuevas tarifas del bus y los unibonos entrarán en vigor el 3 de diciembre”* (Diario la Verdad 24/11/2010)

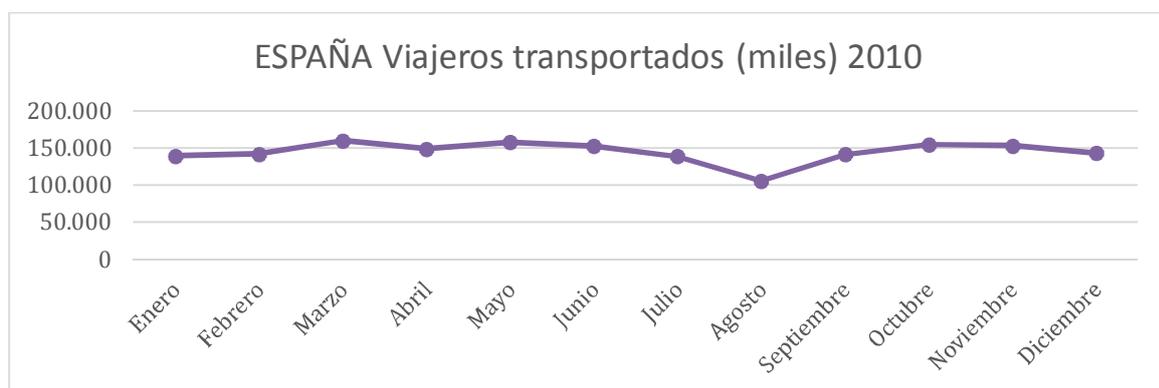
Y es que el propio Concejal de Transportes de Murcia, reconoce que la relación con los responsables de la EPT era excelente, y como muestra se puede destacar la implantación del Unibono Municipal, en lo que podría calificarse como la actuación de mayor repercusión social de la EPT, aparte de la campaña de imagen corporativa con el rotulado de vehículos que siempre tiene una gran carga de proyección mediática. La importancia de la consecución de este objetivo, en el camino hacia la integración tarifaria total regional, es relevante no solo según se indica en el informe de gestión como hemos indicado, sino también para los propios protagonistas que contribuyeron a que fuese una realidad, como el Concejal reconoce, según podemos observar en la respuesta a la siguiente pregunta:

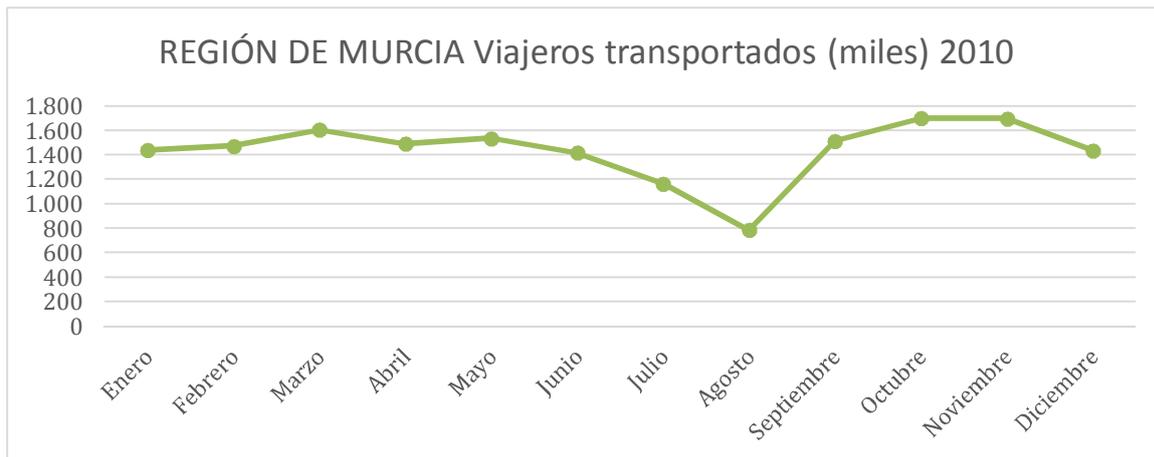
¿Ha resultado eficaz para el transporte público de viajeros en la Región de Murcia la creación de la EPT?

“Creo que sí. El sistema unibono que hicimos extensivo a todas las pedanías del municipio, hizo eficaz de alguna manera la utilización del transporte público a precios razonables para los usuarios de la ciudad y pedanías.”

Y a tenor de las cifras del INE parece que la EPT ese año sí ha sido eficaz pues por primera vez desde su creación, aumenta el número de usuarios en Murcia, mientras que desciende a nivel nacional, como puede observarse en los siguientes gráficos:

Gráfico 12. Evolución Transporte Viajeros Nacional/Murcia 2010





Fuente: INE

Decíamos que el Unibono en Murcia no se asume con los presupuestos de la EPT según las cantidades inicialmente asignadas y que se contemplan en la Ley, pero también hemos dicho que se incorporaron varios remanentes de ejercicios anteriores¹⁷⁶, de manera que aunque en el informe de gestión se indica que el sistema tarifario simplificado costó 1.738.123,39€, hay que destacar que en el informe de legalidad se indica que durante 2010 se suscriben los siguientes contratos programa con la empresa LATBUS concesionaria de las líneas del municipio de Murcia, tanto urbanas como interurbanas intramunicipales, y encargada de implementar el unibono municipal:

- “Adenda al Contrato-Programa de fecha 2 de Diciembre de 2009 relativa a la concesión MUR-093 por la que se mantiene vigente el unibono universitario así como la bonificación de los trayectos entre la ciudad de Murcia y el campus de Espinardo”, por importe de 676.856,55€
- “Contrato-Programa común a las concesiones MUR-092 y MUR-093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Simplificado en sus servicios”, por importe de 1.876.220,80€

La simplificación por tanto, probablemente cuesta más, y teniendo en cuenta que existiendo Sistema Tarifario Simplificado ya no es necesario el unibono universitario, la adenda se hace

¹⁷⁶ Concretamente, de 1.952.878,17€ y 1.212.747,65€ provenientes de 2007 y 2008 el 15 de Enero de 2010 y por importe de 514.953€ proveniente de 2009, el 29 de Diciembre de 2010.

con LATBUS para liquidar lo que se debe¹⁷⁷, y el nuevo contrato programa para sufragar los costes directos del nuevo unibono, que ya no es solo universitario.

En consecuencia, la simplificación se convirtió en unificación, pero solo en Murcia, y su coste se sufragó con base a remanentes sobrantes de otros años que se incorporaron al presupuesto de 2010 sobre la campana. También es cierto que durante el año 2010 se intenta avanzar en la unificación a través de la extensión del sistema tarifario simplificado a otros municipios como Lorca, Cartagena, y los del área metropolitana de Murcia, Alcantarilla, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Molina de Segura y Santomera.

Ya hemos señalado las dificultades con las que se topó la EPT para conseguir que la integración administrativa fuese realidad, sobre todo en el caso de Murcia, pero a pesar de ello, se quiere transmitir a la opinión pública no solo que el transporte público crece sino que además la EPT está presente para conseguir fomentar su uso, de manera que en virtud de los contratos programa suscritos con los operadores durante 2010 se implanta de forma progresiva el logotipo de la EPT¹⁷⁸, de clara inspiración en la imagen institucional del escudo de la Región de Murcia, en los más de 500 vehículos de la flota regional, pertenecientes todos a empresas con concesión regional cuya titularidad ostenta la DGTP por otra parte.

También se intenta profundizar en la modernización del transporte, por que con ello se propicia la integración modal, otro de los objetivos, y para ello se utiliza el compromiso de modernidad adquirido por las operadoras al firmar el contrato programa, y la gran carga tecnológica de la que siempre ha hecho gala la EPT. Es el año de los proyectos tecnológicos de I+D+i, que tratan de mejorar los estándares de calidad del servicio de transporte.

El 8 de Enero se inaugura el Centro de Control de Redes de Transporte¹⁷⁹, proyecto que salió a licitación en cuanto al equipamiento informático de su centro de proceso de datos a finales

¹⁷⁷ "El Unibono, con la soga al cuello" (Diario La verdad 12/11/2010)

¹⁷⁸ "La Comunidad unifica la imagen del servicio regional de transporte público" (diario la Verdad 23/12/2010)

¹⁷⁹ "El Centro de Control de Redes de Transporte permitirá el seguimiento vía satélite de la flota de autobuses" (Diario la Verdad 8/1/2010)

de 2008, y que contó con la asignación de 583.948€ del Ministerio destinados al sistema de apoyo a la explotación multiflota avanzado. La geolocalización de los autobuses mediante sistemas de posicionamiento por satélite permite mejorar la información que se facilita al usuario, ajustando la demanda en tiempo real. La infraestructura se complementa con un sistema de control de monética con vistas a facilitar la implantación del unibono regional en un futuro. Relacionado con la implantación de este unibono, se hace mención en el informe de gestión a que se está trabajando en la implantación de la tarjeta única, como proyecto futuro compartido con la Agencia de Gestión de la Energía para facilitar el acceso de los ciudadanos al transporte actuando al mismo tiempo como elemento identificador para el acceso a instalaciones deportivas, y actividades culturales o de ocio.

El 11 de Junio se presentó el proyecto experimental de paradas de autobuses con el sistema denominado “Time:Bus” para proporcionar al usuario información del transporte público por tecnología bluetooth, que se complementa con el sistema SMS:Bus, presentado el 6 de Septiembre, y Bidi:Bus el 16 de Noviembre, proyectos que permiten lo mismo pero por diferentes herramientas tecnológicas. Su realización tiene lugar mediante contrato menor por importe de 17.995€, aunque según se deduce del informe de legalidad, este importe está destinado únicamente al proyecto SMS:Bus.

También mediante contrato menor y para reducir los tiempos de duración de trayectos urbanos, se destinan 48.488,21€ al desarrollo del proyecto “Ebus” de prioridad semafórica inteligente en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.

Así pues, como podemos observar, la modernización tecnológica a que se refieren los contratos programas, se implementa en gran parte con fondos de la EPT, en lugar de por los propios operadores, como correspondería en atención a lo indicado en la Ley del Sistema Integrado del Transporte, y según se establece en los propios contratos programa.

Por otra parte, se reforma la página web de la EPT, para que permita descargar el Atlas del Transporte en formato digital haciéndola más accesible a través de la incorporación de una aplicación para poder consultarla en varios idiomas. Se presenta así mismo el 12 de Enero el portal www.regiondemurciatransporte.es, otro proyecto que se licitó a finales de 2008, y

que se configura como punto de acceso único para las 33 operadoras que integran la red de transporte regional de viajeros, facilitando al usuario información de expediciones, horarios y tarifas para planificar el viaje.

En el informe de gestión también se hace referencia a la presentación de proyectos, como el de videovigilancia embarcada para autobuses que prestan servicio nocturno o al inicio en pruebas de proyectos piloto, como el de máquinas de autorecarga de títulos de transporte o el sistema NFC¹⁸⁰ de pago por móvil, proyectos que por no estar terminados a veces, ser experimentales en otras ocasiones, o formar parte de otros proyectos otras veces, no se consideran relevantes para el estudio de implementación, y ello a pesar de la repercusión que han tenido en los medios de comunicación.

En este sentido conviene destacar que la EPT genera una gran cantidad de noticias en los medios de comunicación para llegar al ciudadano en su esfuerzo por promocionar el uso del transporte público y sus fines, y en ello puede haber sido decisiva la coincidencia desde 2007 a 2010 en la misma persona de las figuras del Director Gerente y del Jefe de Gabinete del Consejero al que está adscrita la Entidad.

También como en 2009, la EPT sigue asumiendo funciones que denominamos impropias al no estar directamente relacionadas con sus fines, si bien guardan cierta relación, como el aludido Plan “Papi”, un proyecto para la mejora de la de seguridad vial de los autobuses, que lleva ejecutado entre las convocatorias de 2009 y 2010, más de 600.000€, y ello a pesar de que por otra parte se invita a los operadores a suscribir contratos programa para prorrogar la concesión a cambio de que las empresas concesionarias realicen inversiones en la modernización de sus flotas. También se convoca en Marzo de 2010 el concurso “ponle freno Junior” con el objetivo de atender preocupaciones de seguridad vial de todos los niños de la Región, aunque en este caso la participación de la EPT tiene lugar a través de fundaciones privadas.

¹⁸⁰ *Near Field Communication es una tecnología que permite el intercambio de datos entre dispositivos de forma inalámbrica.*

No se abandona la realización de funciones de divulgación y se sigue con la campaña de representaciones de la obra “El Autobús”, se participa en la Semana Europea de la Movilidad celebrada en Septiembre, y se celebra el III Foro de la Movilidad para lo que se celebra contrato menor por importe de 8.000€. Así mismo se autoriza la contratación de otra asistencia técnica por importe de 17.500€ para la presentación de las propuestas de proyectos para el desarrollo de políticas medioambientales en el ámbito del transporte público (proyecto LIFE+) o para disminuir las emisiones de dióxido de carbono en los campus universitarios (proyecto E=MC2).

En definitiva, durante 2010 se parte de logros y medidas conseguidos en años anteriores, como la adhesión de Ayuntamientos o como el Sistema Integrado de Transportes, para profundizar en unos y otras, considerando que ello conlleva el inicio de una etapa de implementación con mayor perfil ejecutivo o pragmático, si bien por una parte se empieza reclamando recibir las competencias municipales, cuando no se ostenta la titularidad de las regionales motivando que el principal escollo que es la cesión de competencias desde el nivel local a regional, no se salve en el caso de Murcia, y por otra parte las funciones que se traspasan desde el nivel regional a la EPT son en su mayoría de carácter deliberativo. Esto tiene una clara repercusión negativa en el cumplimiento de los objetivos de integración de la EPT, como puede observarse en la respuesta del Concejal de Transportes, a la pregunta de si *¿Fue la EPT el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de las corporaciones locales en materia de transportes?*

“Lo hubiese sido...hubiese sido un instrumento ideal siempre y cuando se hubieran integrado plenamente las competencias de todos los Ayuntamientos de la Región de Murcia, pero el Ayuntamiento de Murcia lo hizo tarde y sin entregar todas las competencias con lo cual los proyectos eran de ámbito municipal y chocaban con los fines de la EPT que tenían carácter regional. “

Por todo ello, el tránsito desde un consorcio deliberativo a uno de carácter ejecutivo, es en el caso de la EPT más aparente que real.

5.3.8 LAS RIG COMO ORIGEN DEL DESENCUENTRO RESPECTO AL MODELO DE TRANSPORTE

El año 2011 se inicia con un remanente de ejercicios anteriores por importe de 678.820,21€, resultante como indicamos de la compensación del exceso del gasto corriente con base a el defecto de gasto en subvenciones de capital, y la Ley de Presupuestos Regional¹⁸¹ para 2011 asigna a la EPT un total de 5.139.500€ en concepto de subvenciones corrientes, pero también en este caso, ese importe hay que matizarlo.

En primer lugar la norma presupuestaria olvida incluir en el presupuesto administrativo de la EPT publicado en el BORM nº301, la cuantía de las subvenciones de capital, y solo contempla los ingresos y gastos de las operaciones corrientes. Este olvido se detecta a la vista del informe de auditoria que expresamente indica que la EPT ha recibido subvenciones de capital durante 2011 por importe de 750.000€. Sin embargo a la vista del presupuesto publicado para 2012¹⁸², que hace referencia al de 2011, tampoco esa cifra sería correcta y la cuantía que realmente se destinó a subvenciones de capital en la EPT en 2011 fué de 1.000.000€.

También hay errores en las cifras de operaciones corrientes. El informe indica que la EPT ha recibido subvenciones corrientes por importe de 4.139.500€, un millón menos de lo presupuestado. Además indica que los gastos corrientes han sido de 864.633,44€, cuantía superior a la prevista en el presupuesto publicado que es de 760.500€, pero que en uno y otro caso supone para 2011 un aumento de los gastos de personal, concretamente del 8,47% si atendemos a las cifras publicadas en el diario oficial. También atendiendo lo allí publicado, hay un aumento de los medios materiales del 32,34%.

Estas divergencias en las cifras de subvenciones de capital, de las que directamente se olvida la Ley de presupuestos de 2011, y que tras el análisis se sitúa realmente en 1.000.000€, son consecuencia probablemente de los errores en el presupuesto respecto a las subvenciones

¹⁸¹ Ley 4/2010 de 27 de Diciembre de Presupuestos de la CARM para 2011 (BORM nº301 de 31 de Diciembre)

¹⁸² Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2012, publicado en BORM nº301 de 31 de Diciembre de 2011.

corrientes, 5.139.500€, un millón más de lo que realmente percibe la EPT en 2011, un millón que luego hubo que “cuadrar” diciendo que en realidad las subvenciones de capital eran de un millón, en lugar de 750.000€ como se había previsto.

Pero quedándonos con ese importe real de 4.139.500€, la EPT concede subvenciones a LATBUS por importe de 3.442.480,94€ y al Plan “Papi” por importe de 20.536,88€. La subvención de LATBUS deriva del contrato programa de 3 de Diciembre para la implantación del Unibono Municipal que establece un máximo anual de 1.738.123,39€ según se indica en el informe *“como compensación por el impacto económico y la disminución de ingresos que el nuevo sistema tarifario pueda suponer en el conjunto de la explotación de las concesiones MUR-092, MUR-093 (interurbanas regionales) y la concesión de titularidad municipal (interurbanas intramunicipales del Ayuntamiento)”*. Sin embargo ese importe se supera hasta los 3.442.480,94€ por que tras la reunión de la Comisión Mixta del Contrato Programa de 21 de Julio se afirma que el Ayuntamiento ha reducido las subvenciones para las concesiones municipales, pasando de casi nueve millones a cinco doscientos mil, con lo que para no repercutir esa cantidad en el usuario y que el logro del unibono municipal flamantemente conseguido por la EPT no diera al traste, se acuerda abonar al grupo LATBUS 2.880.479,50€ adicionales a las cantidades ya previstas en el contrato programa. Las cantidades, como en el caso del contrato programa y las reuniones de la comisión mixta, se abonan en el seno de unas reuniones bilaterales entre las administraciones regional y el grupo LATBUS por lo que en consecuencia, no se debaten en el foro de los órganos de gobierno de la EPT. No se debate en el Consejo de Administración, pero tampoco en el Consejo Asesor, pues ni siquiera estaba constituido al no existir los Estatutos, que nunca se aprobaron.

Tabla XVI Distribución importes LATBUS 2011

Acuerdo	Importe subvención (€)
Contrato-programa (firmado 03/12/10)	1.876.220,86
Comisión Mixta del Contrato-Programa (21/07/2011)	2.880.479,50
Comisión Mixta del Contrato-Programa (28/12/2011)	270.422,13
Comisión Mixta del Contrato-Programa (13/01/2012)	591.579,31
	(291.579,31 ejercicio 2011 y 300.000,00 ejercicio 2012)
Facturas emitidas por Grupo Latbus	287.382,54
Total	5.906.084,34

Fuente: Informe de Auditoria 2011

Este acuerdo aparte de en la Comisión Mixta, se fraguó mediante reuniones con el Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia, ya que según destaca en la entrevista con él mantenida, respondiendo a otra pregunta sobre si otros factores aparte de las RIG influyeron en la creación y desaparición de la EPT, señala que se llegó a un acuerdo entre Ayuntamiento y CARM para que asumieran cada administración el 50% del déficit de tarifa de LATBUS, incluyendo líneas municipales¹⁸³.

Aparte de las Relaciones Intergubernamentales¹⁸⁴, ¿Valora Vd. algún factor que influyese en su creación? ¿Y en su desaparición?

Bueno, durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. Me explico... las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, no sé concretamente si por la administración regional, o por el Ayuntamiento, pero siguen recibiendo dinero público.

No digo que la falta de dotación económica no viniera motivada por la crisis, que también, sino que considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación. Por eso, Cámara quería que la Comunidad Autónoma contribuyese a hacer frente a ese déficit, quería no solo que contribuyese con el 50% de la financiación de la concesión urbana, (algo que conseguimos tras negociar con ellos) sino que quería además que ese 50% fuese extensivo también al tranvía, algo a lo que se negaron en la Comunidad Autónoma, al ser un proyecto municipal tal y como se diseñó.

¹⁸³ "Cámara quiere que la EPT asuma el 50% de la subvención al bus" (Diario la Verdad 21/1/2011)

¹⁸⁴ Se aclara al entrevistado que en el marco de esta investigación se intenta verificar la hipótesis según la cual las RIG (Relaciones Intergubernamentales) entendidas como "contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (ANDERSON, 1960)" pudieron influir en la decisión de crear la EPT.

Esta respuesta pone de manifiesto por una parte, que el cumplimiento del contrato programa que, en cuanto a financiación, señalaba claramente que el transporte público en el municipio de Murcia cuesta 10.479.082,39€ de los cuales el Ayuntamiento pone 8.390.959€ mientras que la CARM pone 2.088.123,39€, se asume por las administraciones municipal y regional al 50%, lo que resulta corroborado por el informe de auditoria y los medios de comunicación que destacan la noticia en plena “batalla intergubernamental”, asumiendo la EPT un importe de 3.742.480,94€ adicional al inicialmente previsto, si bien 300.000€ se pagarán a LATBUS en 2012. Simultáneamente las dificultades económicas de LATBUS continúan y entra en concurso voluntario de acreedores¹⁸⁵.

Pero además, y lo que es más importante para esta investigación, junto al juego de otras variables que por el contexto económico de crisis, podrían haber influido en el funcionamiento de la EPT, y en consecuencia a la larga en la eficacia del transporte, se destaca la importancia decisiva que tuvieron las RIG en el triángulo de actores privados, regionales, y locales, para el cumplimiento de los objetivos de la EPT en cuanto a coordinación se refiere, ya que este acuerdo supuso varias cosas:

- En primer lugar, teniendo en cuenta la composición monocolor del parlamento no solo en la etapa de creación de la EPT sino también ahora durante su funcionamiento, la ausencia de conflictos entre partidos a nivel parlamentario se desplazó a la organización interna del partido hegemónico tanto a nivel regional como local, con disputas oligárquicas que se llevaron al terreno institucional en forma de desacuerdos sobre el apoyo presupuestario al grupo LATBUS, que recordemos era la concesionaria por excelencia tanto a nivel regional como local.

El alcalde Cámara sabía que el tranvía y su proyecto conllevaba un importante esfuerzo para las arcas del Ayuntamiento, y necesitaba que la CARM se implicara económicamente, pero en esa disputa oligárquica se siente respaldado y con fuerza para forzar situaciones límite, pues en el barómetro

¹⁸⁵ Declarado por el Juzgado de lo mercantil nº2 mediante autos 478 y 487/2011

de elecciones locales para 2011 “Ciudad de Murcia” elaborado por el CEMOP, refuerza su liderazgo manteniendo su buena imagen entre los murcianos tras 16 años de gobierno en el Ayuntamiento, con una nota media que supera el aprobado (5,3 en general y un 6,8 entre los votantes del PP). Además, un 95% de los entrevistados lo conocen y consideran que su gestión es buena o muy buena por el 46,1% de los entrevistados.

Sin embargo, tenía el terreno electoral allanado, pero no el de las RIG con el Ayuntamiento, y el órdago para que la CARM (EPT) asumiera el 50% acordado también respecto al tranvía¹⁸⁶, fue respondido con una clara negativa por el Consejero, lo que llevó incluso a que el Director Gerente formulase posteriormente alegaciones críticas al contenido del PMUS realizado por el Ayuntamiento y al modelo del transporte que en el se contenía, que claro está, giraba una vez más en torno al tranvía¹⁸⁷.

- En segundo lugar, supuso que el tranvía, pieza importante en el juego de las RIG como señalamos, fuera un tranvía localista, en vez de metropolitano, como le hubiera gustado incluso a algunos responsables municipales entrevistados.
- Y en tercer lugar, ese desencuentro respecto al modelo de transporte entre los responsables autonómicos y municipal, aderezado con la posible falta de sintonía personal del consejero Ballesta y el alcalde Cámara, fué ya insalvable en lo sucesivo y supuso un punto de inflexión en la trayectoria de la EPT dando al traste con su proyecto estrella “Unibono Regional” que pretendía conseguir el ansiado objetivo establecido por la Ley referente al marco tarifario común. La falta de sintonía se trasladó también a las instituciones, como reconoce incluso el presidente de FENEBUS-Murcia al ser preguntado sobre si cree que las RIG influyeron en la desaparición de la EPT, destacando

¹⁸⁶ “La financiación del autobús y el tranvía enoja a alcaldes del área metropolitana” (Diario la Verdad 22/1/2011)

¹⁸⁷ “La comunidad pide al Ayuntamiento que le ceda las competencias de 12 líneas urbanas” (Diario la Verdad 28/3/2011)

que “La crisis económica provocó, básicamente, la desaparición de la EPT, al igual que ocurrió con otras Entidades, porque su mantenimiento suponía unos costes fijos que se consideraron suprimibles por parte de la CARM. Al mismo tiempo, estábamos asistiendo a un notable distanciamiento entre Comunidad y Ayuntamiento de Murcia en muchas políticas.”

Por otra parte, la cantidad de 270.422,13 € que también se abona a LATBUS en 2011 y que figura en la tabla anterior, corresponde a la reunión de la Comisión Mixta de 28 de Diciembre donde se argumenta que hay un déficit de tarifa derivado de la simplificación correspondiente a 2010 que el ayuntamiento no ha asumido, ya que solo ha abonado 396.256.81€ faltando 270.422,13€ por lo que la EPT decide asumir dicha cantidad autorizándose por Orden del Consejero de 30 de Diciembre de 2011.

Pero a pesar de ello, la EPT no cesa en su empeño de conseguir que el unibono regional fuese una realidad, y para ello el 1 de Mayo pone en marcha con una subvención de 20.536€ a la empresa “Autobuses de Lorca Bartolomé Muñoz SL”¹⁸⁸ responsable de las concesiones urbanas en Lorca y expresa un año más su deseo de extenderlo a Cartagena y el resto de municipios de la Región, hablando de “acuerdos de intenciones” con los municipios del área metropolitana, Molina, Santomera, Alcantarilla, Alguazas y las Torres de Cotillas¹⁸⁹. Por primera vez se contempla, aunque sea mediante un protocolo de trabajo que prevé la constitución de una comisión de trabajo, y cuando aún están incompletos los esfuerzos de unificación, la integración modal con el ferrocarril de vía estrecha.

También se otorga subvención a la empresa “Transportes Urbanos de Cartagena, S.A” para la implantación del Unibono en Cartagena, si bien de la cuantía total se justificaron solo 20.780,87 €. previéndose el resto de la subvención por importe de 29.219,13 € para años posteriores.

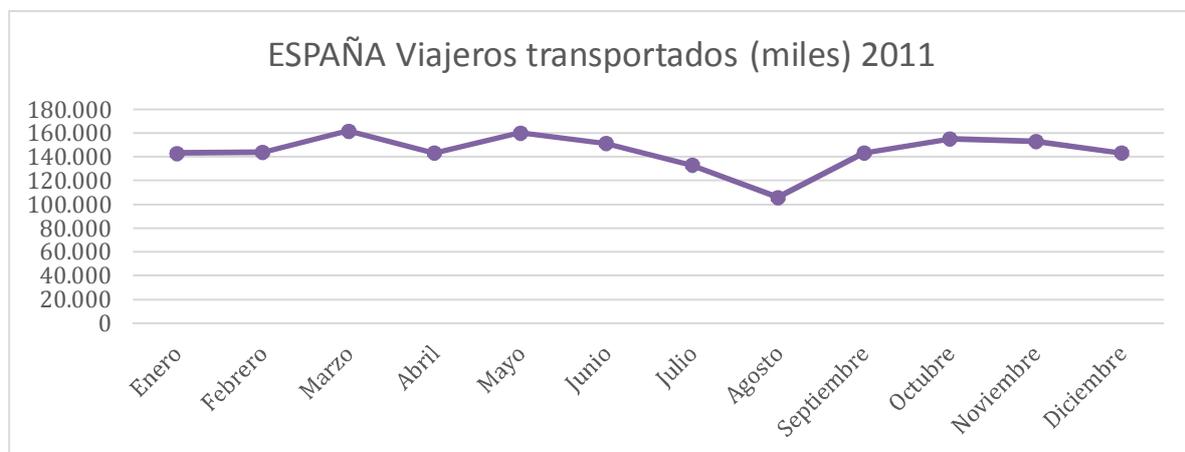
¹⁸⁸ “La tarifa única de transporte público unibono se implanta desde hoy en Lorca” (Diario la verdad 1/5/11)

¹⁸⁹ Las intenciones fructifican en algunos casos: “El municipio se suma al Unibono de transporte” (Diario la Verdad 8/3/11) refiriéndose a las Torres de Cotillas, con lo que se cierra la unificación tarifaria en el área metropolitana de Murcia que engloba también a Molina de Segura, Santomera y Alguazas.

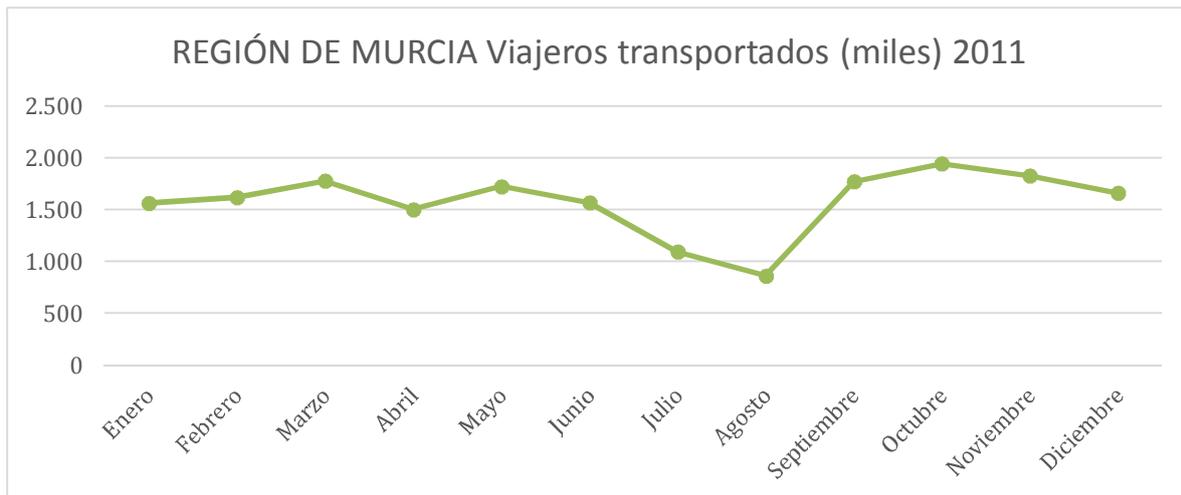
La EPT sigue también fomentando el uso del transporte público, en cumplimiento de sus objetivos más genuinos, y así se pone en marcha la implantación experimental del préstamo de bicicletas en el “laboratorio” de la universidad, se sigue con la representación de la obra teatral de “El autobús”, se edita una nueva edición del atlas del transporte, se reparten libros en el transporte público el día del libro, y se participa como todos los años en la semana de la movilidad. La EPT se integra el 1 de Abril a la EMTA¹⁹⁰, después de que en 2010 fuera propuesta para su incorporación y admitida por el comité ejecutivo. Se intenta convocar de nuevo las ayudas del Plan “Papi” pero esta vez no hay liquidez en tesorería y se anula la convocatoria.

Las actuaciones de fomento del transporte público dan resultado con un segundo aumento consecutivo en el numero de usuarios del transporte público a nivel regional, un aumento que es superior al registrado a nivel nacional, como puede observarse en los siguientes gráficos.

Gráfico 13 Evolución Transporte Viajeros España/Murcia 2011



¹⁹⁰ *European Metropolitan Transport Authorities es una Asociación sin ánimo de lucro que tiene por objetivo servir como foro de encuentro para intercambio de experiencias, estudios e investigaciones entre las autoridades encargadas del transporte en las áreas metropolitanas de las principales ciudades de Europa.*



Fuente: INE

Se demandaba en el debate parlamentario que se diese voz a los representantes en materias relacionadas con el transporte en los órganos de gobierno de la EPT, incorporando representantes de urbanismo, medio ambiente, organizaciones sociales y económicas, y ello porque en la mayoría de estudios de transporte se entiende cuanto menos que las políticas públicas de movilidad deben estar relacionadas con la planificación territorial y urbana, por lo que como novedad se contrata un servicio de asesoramiento y consultoría en ingeniería e infraestructura de transportes para el estudio y análisis de los efectos de las actuaciones urbanísticas de los ayuntamientos que afecten al transporte.

La apuesta por las nuevas tecnologías sigue siendo prioritaria para la EPT y así, se presenta una nueva aplicación denominada "Urban Step" con la que ya cuentan otras ciudades en España, y que permite localizar la ubicación de paradas y el tiempo de llegada del autobús en tiempo real, sin embargo, esto no impide que se inicie la segunda fase del proyecto de paradas de última generación ampliándose el número de paradas que disponen de los servicios Time:Bus, SMS:Bus y Time:Bus, servicios, estos dos últimos principalmente, con objetivos similares a los que proporciona la aplicación, reservándose el Time:Bus para paradas de mayor afluencia.

Así mismo, se firma un protocolo con empresa de telefonía para la implantación del servicio NFC a fin de permitir el pago del unibono por móvil, un servicio que fue puesto en marcha de forma experimental en el 2010. Además, el proyecto "Ebus" para la prioridad semafórica

inteligente iniciado el año pasado, fructifica en los municipios de Cartagena (21 de Febrero) y Lorca (28 de Marzo).

5.3.9 LA RED EN TORNO A UN PROBLEMA Y EL TARIFAZO

El presupuesto administrativo previsto para 2012 por la Ley regional¹⁹¹ es de 4.619.500€, sensiblemente superior al previsto para 2011, pues aunque contempla una disminución de los gastos de personal y medios materiales, de un 12,28% y 15,95% respectivamente, también incluye un aumento del 6,95% en las subvenciones corrientes. La composición del Consejo de Administración no sufre cambios en cuanto al número de vocales, aunque sí en las personas a raíz de las recientes elecciones que motivaron cambios en los niveles de gobierno regional y local.

El 2012 es un año de gran conflictividad para LATBUS, que a los problemas económicos con sus trabajadores que ya empezaron a plantearse en la primera fase de existencia de la EPT, sumaba los derivados de haberse quedado fuera del modelo de transporte municipal, con el impacto del tranvía compitiendo con sus líneas mas prósperas, fundamentalmente la línea 39 del campus de Espinardo, aunque también con la 22 de Molina de Segura. El Ayuntamiento intentó despejar el camino para que el tranvía no sufriera merma de viajeros en los tramos donde coincidía, incluso con la total oposición del Alcalde de Molina¹⁹², que se resistió en su momento a que los viajeros tuvieran que bajarse al llegar a la parada de entrada a Murcia para tomar a continuación el tranvía. Al final se respetó el paso de autobuses aún coincidiendo con el tranvía, si bien en el caso de la línea 39 se intentó que el itinerario no coincidiera con el paso del tranvía por la avenida Juan Carlos I.

Su exclusión del modelo de transporte municipal, no hizo sino agravar su delicada situación económica, que derivó en varias huelgas en las que se planteaba un constante “tira y afloja” entre LATBUS, con las administraciones regional y local. En la red de actores, LATBUS es un actor privado que de facto presenta un elevado porcentaje de integración en la estructura institucional. En este sentido el informe de auditoria destaca que a consecuencia del

¹⁹¹ Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2012.

¹⁹² “El alcalde de Molina pide a Cámara que respete sus líneas de autobús” (Diario la Verdad 10/2/11)

contrato programa y de la implantación del Unibono Municipal, LATBUS considera que la liquidación del periodo comprendido entre el 1 de Enero y el 14 de Agosto de 2012 (fecha esta última en la que tiene lugar el denominado “tarifazo” que generó gran malestar social) debería ser de 3.346.927,15€ y no de 1.856.459,02€ que es lo que le ha abonado la EPT, quedando pendiente de abono en consecuencia, 1.490.468,13€, de manera que la CARM se une a su lista de deudores y las pautas de interacción entre las redes de actores se tornan conflictuales. Bien es verdad que más adelante la tensión entre la CARM y LATBUS se suavizó, pero tuvo altibajos, pues por ejemplo cuando se presentó la justificación de varias facturas por importe de 287.382,54€ emitidas en 2011 por LATBUS a la CARM, la auditoria puso de manifiesto que con la documentación presentada por el beneficiario de la subvención (LATBUS) el coste real de las facturas emitidas no estaba totalmente justificado, por lo que la DGTP inició el correspondiente expediente de reintegro.

Si conflictuales eran las relaciones para la CARM con LATBUS, también lo son para el Ayuntamiento¹⁹³ que ya da por amortizadas sus relaciones amistosas con el grupo, y prepara la licitación de sus concesiones cuya adjudicación a pesar de haberse anunciado para antes, no se produce sino a principios de 2013. Así pues, las relaciones en el triángulo de actores no son nada fluídas, y repercuten incluso en las oligarquías del partido que ostenta el gobierno autonómico y local, donde, con las elecciones recientes, se reproducen las luchas que tienen lugar en la arena del transporte, con los movimientos de sillas y los tradicionales enfrentamientos en la batalla que trata de eliminar competidores en la carrera política por ostentar el liderazgo¹⁹⁴.

La red por tanto se convierte en inestable, con multitud de interacciones a distintos niveles regional y local con LATBUS. Mientras la sintonía entre el Consejero y el Alcalde no existe, sí fueron fluídas en el segundo nivel de interacción entre el Director Gerente y el Concejal, como nos aseguró este último en la entrevista practicada. A esta red conflictual e inestable que propicia un inadecuado funcionamiento de las RIG, también alude la Concejal del grupo

¹⁹³ “Ayuntamiento y Latbus siguen sin alcanzar un acuerdo sobre los bonos” (Diario la Verdad 2/11/2012)

¹⁹⁴ “La extraña pareja” (Diario la Verdad 23/8/12) “Latbus: Cámara señala a la Administración Regional” (Diario la Verdad 22/8/12)

municipal “Izquierda Unida” en el Ayuntamiento de Murcia, Esther Herguedas, cuando se refiere a los factores intervinientes de la desaparición de la EPT, para señalar que:

“Los desencuentros con el Ayuntamiento de Murcia fueron fundamentales en la disolución de la entidad. Recordemos que el Ayuntamiento, puso en marcha el tranvía (que se comía el presupuesto municipal en transportes y fué un fiasco total al desaparecer las expectativas de desarrollo urbanístico de la zona norte). Además, ante los continuos problemas económicos de la empresa LAT, el Consistorio, con una torpe gestión por parte del concejal de transportes¹⁹⁵, sacó por su cuenta un concurso para el transporte en el casco urbano. El Ayuntamiento de Murcia abandonaba así a la mayor parte de la población del municipio, la residente en pedanías, y dejaba al Gobierno Regional como único responsable del transporte interurbano. Los recortes en forma de supresión de líneas (aunque eufemísticamente se hablaba de reorganizar el servicio) y la subida de precios no se hicieron esperar”

Con el movimiento de sillas derivado de las elecciones de 2011, parece que esta tendencia de alejamiento con el Ayuntamiento de Murcia de la que habla la Concejal, se atenúa con los nuevos responsables de la Consejería y de la EPT, Antonio Sevilla y Luis Lorente, si bien las políticas continuaban cada una en su dirección y descoordinadas por la ausencia de un proyecto global de transporte metropolitano, no ayudando el contexto de austeridad motivado por los coletazos de la crisis, y las continuas dificultades de LATBUS referidas por la Concejal. La sensación de un final cercano se apodera de la EPT durante este año 2012, y los responsables se limitan a mantener las constantes vitales de una entidad zombi sin futuro. Junto a las RIG apuntadas como principal variable explicativa de los malos presagios para la EPT, la Concejal Herguedas deja entrever que la crisis fué una variable interviniente en su desaparición:

¹⁹⁵ Con independencia de que esta decisión fuese tomada y planificada anteriormente, parece referirse al Concejal Javier Iniesta, que sustituyó a Antonio Castillo en la legislatura que tuvo lugar tras las elecciones de 2011, ya que la concesión no se renovó a su término en 2012, siendo adjudicada finalmente a una UTE integrada por las empresas MARTIN, RUIZ y FERNANBUS, que empezó a prestar sus servicios en 2013, fuera del periodo de análisis de esta investigación.

“En cuanto al trabajo que tendría que haber realizado esta entidad y que ya hemos comentado (planificar, coordinar, intermodalidad, billete único, movilidad sostenible) nada se hizo en 6 años, y nada se iba a hacer al llegar la crisis. No tenía sentido mantener una entidad en estas condiciones.”

Pero además la red se convierte en conflictiva porque falta acuerdo en los problemas y sus soluciones, y porque no se busca el bien común, existiendo desacuerdo en el planteamiento del problema y también en la forma de resolverlo, ya que mientras el Ayuntamiento no quiere saber nada de LATBUS y sigue adelante con la decisión de no renovar la concesión¹⁹⁶, la empresa acude a la CARM a encontrar la comprensión perdida que se muestra más receptiva a encontrar una solución mediante nuevas aportaciones, lo que además la convierte en una red asimétrica y explicamos por qué. Siendo la subvención corriente prevista para el 2012 de 4.219.500€ según el informe de auditoría, y no de 4.619.500€ como indica la Ley de Presupuestos, se destinan 2.869.218,95€ en subvenciones a terceros, y por tanto los recursos son limitados según siguiente distribución:

Tabla XVII Subvenciones a operadores otorgadas por EPT 2012

BENEFICIARIO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE SUBVENCIÓN PENDIENTE	COMENTARIO
LATBUS	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Simplificado, de fecha 3/12/2010. Anualidad 2012	1.860.655 €	Justificada por el beneficiario el 18/12/2012. El 19/6/2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa
LATBUS	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y MUR 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Eficiente, de fecha 15/10/92012	920.564 €	Fecha fin de justificación 1/2/2013. El 27/5/13 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa
TRANSPORTES URBANOS DE CARTAGENA SA	Convenio de Colaboración para el fomento y mejora del transporte público universitario durante 2011 y 2012 en el municipio de Cartagena	75.000 €	Fecha fin de justificación: 31/1/2013. el 27/5/2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
AUTOBUSES URBANOS BARTOLOMÉ MUÑOZ, SL	Convenio de Colaboración para el mantenimiento durante el ejercicio 2012 del sistema tarifario simplificado en los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera prestados en el municipio de Lorca	13.000 €	Fecha fin de justificación: 31/1/2013. Con fecha 9/5/2013 la DGTP requiere al beneficiario para que presente la justificación. Según alegaciones la DGTP iniciará expediente de reintegro.
TOTAL		2.869.219 €	

Fuente: Informe de auditoría EPT 2012

¹⁹⁶ Una decisión que adoptó en 2010 “Murcia sacará a concurso su servicio de autobuses tras 30 años” (Diario la Verdad 18/7/2010) y que empieza a hacerse efectiva en 2012, “Cinco empresas optan a la concesión del servicio de bus urbano” (Diario la Verdad 28/3/12)

Así pues, LATBUS recibe durante 2012 un importe de 3.082.678,15€ en concepto de subvenciones, de los cuales, 1.860.655,44€ corresponden a las cantidades previstas para 2012 del unibono municipal derivado de la comisión mixta del contrato programa de 3 de Diciembre de 2010, 301.459,20€ corresponden a la liquidación también del contrato programa correspondientes a 2011, y 920.563,51€ se destinan a la denominada implantación del Sistema Tarifario Eficiente de 15 de Octubre, o también conocido en los medios de comunicación y opinión pública como “tarifazo” con el que se pone fin a la huelga, y se hace patente el tono concertador en la actitud de la CARM frente al perfil activista o regulador del Ayuntamiento en sus interacciones con el operador.

En Julio se celebra el que sería uno de los últimos consejos de administración de la Entidad, antes de su disolución, y el Consejero hace un balance “generalmente bueno” de la situación transcurrida hasta la fecha. Como también se deduce del informe de gestión, en un contexto de recientes cambios y crisis económica, la EPT ya no goza de la frenética actividad de otros años, y se convierte en un órgano de marcado perfil burocrático que se limita a hacer las tareas que se le asignan. Y así se destaca aspectos tan weberianos como el número de quejas tramitadas o el número de autorizaciones de transporte escolar o de transporte de obreros que se han otorgado. Estas tareas estaban tan identificadas con la “gestión cotidiana” y tan “interiorizadas” por la “caja negra” de la DGTP que las tramitaba antes de la creación de la entidad, que puede considerarse como uno de los detonantes en los que el sentimiento de rechazo de los funcionarios hacia la externalización que conllevaba la EPT, se hizo más patente. La EPT se veía con más razón como un ente innecesario para hacer lo que ya hacían los propios funcionarios toda la vida.

Igualmente se presenta al consejo como logro la firma de sendos convenios de colaboración con la Universidad Católica de Murcia uno “marco” y otro “específico”, que incluye este último al Banco Santander, para el desarrollo del proyecto de incorporación de la tecnología NFC al transporte público de la Universidad, tal y como en su día se hizo con el proyecto experimental también de la UMU.

Se vuelve al unibono universitario en Cartagena y se cuenta para ello con la empresa “Transportes Urbanos de Cartagena SA” a la que se otorgan 75.000€ en subvención para la implantación del citado título de transporte entre los universitarios, si bien la empresa devolvió el saldo de 29.219,13€ que quedaron sin ejecutar en las anualidades de 2009 y 2010 por el mismo concepto. La cuantía de subvención destinada a Cartagena se otorga mediante Convenio de colaboración, de manera que los contratos programa, que eran la herramienta jurídica prevista para “modernizar” las concesiones a raíz de la implantación del Sistema Integrado de Transportes, ya es papel mojado, lo que puede resultar entendible en cuanto que los 75.000€ son para el Unibono Universitario, tras la frustrada experiencia del Unibono Municipal.

También se destaca por el Consejero la “eficiente gestión presupuestaria del 94%” llevada a cabo. Hay que destacar sin embargo que según se ha podido comprobar, en el informe del Tribunal de Cuentas referido a 2012, *“se pone de manifiesto, el bajo porcentaje de autofinanciación de las empresas públicas regionales y la consiguiente elevada dependencia financiera que presenta el sector público empresarial”*¹⁹⁷ respecto a la Administración Autonómica. A la vista de la tabla podemos observar que más de la mitad del presupuesto autonómico (que ronda los 4000 Millones de Euros) se destina a financiar Empresas Públicas, y que la EPT no está a la cabeza en cuanto a ingresos recibidos con procedencia en la CARM. Pero estas cifras son relativas y hay que ponerlas en relación con el total de ingresos que conforman su presupuesto, de manera que el informe señala que en total, un 86,5% de los ingresos de las entidades públicas proceden de la organización autonómica a la que están adscritos.

En el caso de la EPT, como hemos podido observar, la dependencia con la Consejería es prácticamente total. Esto una vez más se traduce en la falta de liderazgo “distintivo” de la EPT respecto al de la Consejería con la que está a veces confundida e inescindiblemente unida, lo que es entendible por razones innatas a su propia creación, pero además supone que es percibida por el resto de actores como una prolongación de la Consejería, que es quien verdaderamente adopta las decisiones en un año difícil en el que está en juego la

¹⁹⁷ Informe Tribunal de Cuentas 2012 CARM (págs. 52 y ss)

supervivencia económica de la operadora más importante por el número de viajeros, LATBUS.

Tabla XVIII Dependencia financiera Empresas Públicas CARM

EMPRESA PÚBLICA	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	TOTAL
Servicio Murciano de Salud	1.607.354	936.190	2.543.544
Instituto de Fomento	5.501	8.188	13.689
Ente Público Radio Televisión	10.603		10.603
Murcia Cultural	7.621		7.621
Región de Murcia Turística	5.881	590	6.471
Entidad Publica del Transporte	4.209		4.209
Centro de Alto Rendimiento	777		777
Consejo Económico y Social	659		659
Ente Público del Agua	473		473
TOTALES	1.643.078	944.968	2.588.046

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Informe Tribunal de Cuentas 2012

Y es que como se ha indicado, la crisis económica se tradujo para las operadoras en una pérdida de viajeros, lo que unido a los encarecimientos de los costes de personal y combustible, suponía una amenaza para el equilibrio económico de las concesiones. En el caso de LATBUS, a fin de que la declaración del concurso no afectara al equilibrio y a la larga al ya de por sí maltrecho servicio de transporte, a menudo interrumpido por las sucesivas huelgas, el gobierno regional, mediante la Consejería y la EPT, desde finales de 2011 y bien entrado 2012, se implica en la realización de un plan de viabilidad. Pero según reconoce la operadora, es la EPT la que encarga a la empresa consultora EPYPSA, el citado Plan de Viabilidad, que consiste según su diagnóstico en:

- 1/ reducir los costes salariales
- 2/ aumentar la recaudación mediante un incremento de tarifas
- y 3/ Efectuar un plan de reordenación de los servicios, adecuándolos a la nueva demanda.

Excepto en la primera medida, que se entiende corresponde a la empresa, el gobierno regional, sigue al pie de la letra las otras dos soluciones propuestas, procediendo por una parte a realizar dos subidas de tarifa, y por otra poner en marcha el denominado Plan de

Reestructuración de líneas. La primera revisión tarifaria es la de Abril de 2012¹⁹⁸ y consiste en un incremento del 8% que afecta a todos los servicios de transporte interurbano de la Región, con la excepción del Unibono en el municipio de Murcia. Se trata de cumplir con la obligación de mantener el equilibrio económico de las concesiones de transporte para *“garantizar la viabilidad de las empresas concesionarias y adecuarlas a su estructura de costes, (...) especialmente a la subida del combustible que ha sufrido un aumento del 19%”* según reconoce la EPT en su informe de gestión. El Ayuntamiento de Murcia no suscribió el Contrato Programa de 3 de Diciembre de 2010 para la simplificación tarifaria, lo que por otra parte es lógico atendiendo al reparto competencias, pero sí lo aprobó respecto a sus líneas locales en Junta de gobierno de 12 de Enero de 2011, por lo que queda excluido de este aumento, y esto provocará un tira y afloja en la etapa final de relaciones con la operadora. Además el hecho de que se firmara el acuerdo de simplificación sin el Ayuntamiento y para luego aprobarlo posteriormente, muestra nuevamente la ausencia de un proyecto común de transportes y pone de manifiesto la falta de coordinación en la implementación de las RIG que tienen lugar entre ambos niveles de gobierno. La EPT se confunde con la Consejería de nuevo, y no es el instrumento clave para coordinar las políticas de transporte de los Ayuntamientos¹⁹⁹.

La falta de coordinación en el transporte interurbano y urbano es en opinión del presidente de la organización de consumidores y usuarios CONSUMUR una de las razones por las que se decide crear la EPT, pero además el objetivo de coordinación de las corporaciones locales que se atribuye a la entidad, no fue precisamente un ejemplo a seguir, como se puede observar en la contestación a las preguntas formuladas.

¹⁹⁸ BORM nº 95 de 25 de Abril de 2012 mediante Orden del Consejero a propuesta de la EPT que tiene entre sus funciones la elaboración de un marco tarifario común dentro de una política de financiación que defina el grado de cobertura de costes por los sistemas integrados de tarifas.

¹⁹⁹ Los medios de comunicación sin embargo achacan esta falta de acuerdo entre ayuntamiento y CARM a que hay disputas sobre las competencias de líneas y falta de consenso en la reordenación de líneas y servicios, especialmente las que están en el radio de acción de la línea 1 del tranvía desde el centro de Murcia a las Universidades y a Nueva Condomina. Véase [La Entidad Pública del Transporte sube un 8% las tarifas de autobús](http://www.laverdad.es/murcia/v/20120426/comarcas/entidad-publica-transporte-sube-20120426.html) (Diario La Verdad) <http://www.laverdad.es/murcia/v/20120426/comarcas/entidad-publica-transporte-sube-20120426.html>

- *¿Considera que las relaciones entre las administraciones intervinientes explican la decisión de crear la EPT? ¿Cree que esas relaciones influyeron en su posterior desaparición?*

“Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT”

- *¿Fue la EPT el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de las corporaciones locales en materia de transportes?*

“No cabe la menor duda, que no fue así. Disponían de más recursos humanos y medios económicos que superaban realmente las expectativas que de ella se esperaba. Una fuente de inspiración de lo que no debe hacerse en materia de (des)coordinación de un servicio público, precisamente con gestión privada.”

El segundo de los aumentos de tarifa viene motivado por la subida del IVA a nivel Estatal, que pasa del 8 al 10%. Pero hubo una tercera subida: La motivada por el final de la crisis del “tarifazo” con el que LATBUS presionó a los actores institucionales a fin de garantizar su supervivencia económica. La empresa considera que las pérdidas de 20.000 € diarios que según sus estimaciones sufría la explotación, no estaban siendo compensadas por las distintas administraciones, que venían demorando la aprobación del Plan de Viabilidad desde principios de 2012 de manera que tras un tenso e interminable intercambio de escritos entre el Director de la EPT, y los dueños del grupo LATBUS, Ángel Jiménez y José Luis Sánchez²⁰⁰, este último también con un poder reforzado como Presidente de la asociación mayoritaria de empresas de transporte de viajeros, FENEBUS-Murcia, se lleva a la práctica el

²⁰⁰ Según se ha podido comprobar tras el análisis de los documentos que precedieron la crisis del “tarifazo” en Agosto de 2012, LATBUS considera que al no disponer de crédito la EPT, el contrato programa queda sobre la simplificación tarifaria, queda resuelto por aplicación de la cláusula séptima, mientras que la EPT considera que opera la tácita reconducción de la cláusula sexta y que en consecuencia LATBUS ya dio su consentimiento para la prórroga del contrato, que no puede unilateralmente incumplir, y que en todo caso las discrepancias deben resolverse en el foro de la Comisión Mixta del contrato programa.

órdago con el que venían presionando a la EPT y al Ayuntamiento, y acuerdan suspender el contrato programa de simplificación tarifaria de 3 de diciembre de 2010, y aplicando consecuentemente el cuadro vigente con anterioridad a 2010, que con las pertinentes actualizaciones, se traduce en el impopular aumento de tarifas que llega a alcanzar los 2,15€ desde los 1,35€ que se pagaba por el billete de líneas coordinadas.

El aumento de hasta casi un 60% del precio del billete era el precio que había que pagar por la descoordinación y por el fracaso de las RIG entre los actores políticos y privados que participan en la política de transporte. La reacción de los actores político institucionales no es la misma. El Ayuntamiento a través del entonces concejal Javier Iniesta, responde al escrito de la empresa dirigido al Alcalde Cámara, en el que comunica la suspensión dando por hecho que se va a continuar subvencionando el billete de familias numerosas y de jubilados, a lo que responde el concejal no dándose por aludido y literalmente indica que:

“No consta en este Ayuntamiento que el acuerdo de simplificación tarifaria suscrito entre ustedes y la EPT (...) haya sufrido modificación alguna. Hasta que tal hecho no se produzca y seamos informados formalmente, no procederemos a revisar el acuerdo de Junta de Gobierno de 12 de Enero de 2011”

Las relaciones conflictuales en el triángulo de actores vuelven a la palestra. LATBUS está convencida de que su problema económico es el problema de las instituciones, pues en su opinión se trata de mantener un servicio no retribuido ante la ausencia de una decisión política que permita aliviar la excesiva carga económica que soporta, y ante la indiferencia del Ayuntamiento presenta mas de mil firmas en las que los usuarios reclaman que se establezcan las bonificaciones al billete de autobús, dando prioridad a este servicio. Las firmas se presentan a la EPT y también al Alcalde, aunque en el escrito se indica que considera al Ayuntamiento como el principal destinatario de sus reivindicaciones, *“dado que su colaboración resulta fundamental para proceder a atender las peticiones ciudadanas”*.

La EPT sin embargo tiene interés en regularizar la situación por lo que finalmente cede y acuerda dar por resuelto el contrato programa de 2010, si bien para, como indica en su informe, *“establecer un nuevo sistema de títulos bonificados que facilite el acceso a un*

servicio tan esencial como es el transporte público en autobús, (...) a los efectos de reducir el coste que para la administración pública y las empresas concesionarias supone el mantenimiento de este servicio en el actual contexto económico". Es el sistema tarifario que ahora se denomina "eficiente", que entra en vigor el 8 de Octubre y que consiste en otorgar nueva subvención de 920.564 €.

Pero este apoyo económico no viene solo. Como hemos señalado el plan de viabilidad señalaba que además de un aumento de tarifas, era preciso acometer la reordenación del mapa de concesiones, y por ello la EPT afronta la puesta en marcha del Plan de Reestructuración de Líneas, un plan que tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del transporte, *"evitando solapamientos y duplicidades"*²⁰¹ entre líneas. Fué aprobado el 1 de Octubre pero se empezó a trabajar en su elaboración antes, pues no en vano la modificación de trayectos con varias administraciones intervinientes presentaba cierta complejidad. En el proceso se otorgó participación al Ayuntamiento y los trabajos se intensificaron en pleno verano con la crisis tarifaria, aprobándose el plan finalmente con la absorción de cuatro líneas, modificación de horarios y frecuencias en veinte, y la fusión de otras siete.

El Plan de reestructuración o también denominado de Optimización de Recursos del Transporte fue criticado por los usuarios tanto en la forma, al iniciarse la exposición pública en *"fechas netamente veraniegas"*²⁰² y en el fondo, pues en realidad significa la supresión de ocho líneas de autobuses y veintiuna que sufrirán *"cambios sustanciosos"*. Considera que el Plan va en contra de la calidad de los servicios públicos y prevé que se traducirá en un nuevo aumento de tarifas, como finalmente sucedió al aprobarse el 8 de Octubre. Una subida de precios que en su opinión sólo *"se puede justificar sino es para intentar cubrir el déficit económico que la propia Comunidad Autónoma tiene con la empresa concesionaria y que se trata de hacerlo a costa de los ciudadanos que, a cambio, no reciben una mejora de la atención sino que supone las mermas indicadas"*.

²⁰¹ Según Informe de gestión

²⁰² "Consumur cree que la modificación de las líneas de autobús causará graves perjuicios a los usuarios" (Diario La Verdad) <http://www.laverdad.es/murcia/20120809/local/murcia/consumur-transporte-201208091426.html>

El Plan de optimización es contestado también desde la oposición municipal y en el Pleno celebrado con ocasión de su aprobación por la EPT, el grupo socialista, al considerar que supone una lesión del derecho fundamental a la “accesibilidad y a la libertad de movimiento de personas” plantea una moción para:

- *“Instar a la CARM a que urgentemente adopte las medidas oportunas para restablecer el transporte público en aquellos barrios o pedanías que han perdido este servicio tras la puesta en marcha del Plan de Optimización de Recursos del Transporte Público.*
- *En caso de que la CARM no ofrezca una solución a esta situación urgente, que el Ayuntamiento de Murcia asuma con sus recursos el servicio de transporte público en los barrios y pedanías que se han quedado aislados (...)*”

La moción es secundada por la concejal Herguedas Aparicio, que destaca el papel secundario que ha desempeñado el ayuntamiento con respecto al referido plan, cuando precisamente al estar en juego la movilidad de un 33% de los servicios de transporte, y formando parte de manera relevante de la EPT, su participación debería haber sido en la toma de decisiones de ese Plan, y no limitada a la mera presentación de alegaciones que se hizo en Agosto tras la publicación en el BORM. Elementos desde luego había, pues el ayuntamiento forma parte del Consejo de Administración, y además es su área metropolitana la que focaliza la mayoría de iniciativas que la EPT lleva a cabo, pues no en vano, como indicamos la consecución del marco tarifario común, comienza por el unibono universitario en la UMU y continúa con extensión de la simplificación al municipio a finales de 2010. Sin embargo, la implicación del Ayuntamiento era mínima, pues su proyecto de transporte era marcadamente localista.

En respuesta a la moción el concejal Iniesta, plantea una moción alternativa, en la que se subrayan los fundamentos recogidos en las alegaciones que se presentaron, y se dirige al resto de los grupos indicándoles que *“la solución no podía estar siempre dirigida al Ayuntamiento, (...)*” y que *“(...) debían defender los intereses de los ciudadanos pero no asumiendo el coste el Ayuntamiento”*, lo que está en línea con la postura del alcalde a la que ya nos referimos anteriormente que, ante el acuerdo de financiación al 50% con la CARM en

las líneas locales, quería extender dicho acuerdo también al tranvía. El grupo socialista sin embargo considera más eficaz “plantear una batalla administrativa con la Dirección General”²⁰³. La moción alternativa del concejal Iniesta se aprueba finalmente por diecisiete votos a favor y diez en contra, prácticamente la oposición del resto de grupos municipales.

El año se completa con avances en la tercera fase de la implantación del marco tarifario común, que se inició con el unibono universitario en Murcia en 2008, continuó con la ampliación de la tarjeta única o sistema tarifario simplificado al municipio de Murcia en 2010 y ahora continúa en Lorca, con el otorgamiento de 13.000€ mediante subvención directa a la operadora “Autobuses urbanos Bartolomé Muñoz SL”, para la implantación de la mencionada simplificación en este municipio, con la EPT ya disuelta de facto aunque no conforme a las normas legales. No se entiende que se otorgue esta subvención²⁰⁴ con el organismo encargado del objetivo de unificación tarifaria ya disuelto aunque sobre el papel siga existiendo, como decimos, pero tampoco se entiende que se prescindiera del contrato programa, pues los 13.000€ se otorgan para el vigente Sistema Tarifario Simplificado, y en consecuencia, dentro de los objetivos de modernización del contrato programa y del marco tarifario común que se pretende implantar con el Sistema Integrado de Transportes.

5.3.10 LA DISOLUCIÓN DE LA EPT

Se celebra el último consejo de administración el 6 de noviembre y en él se aprueba por unanimidad realizar la propuesta a la CARM para la extinción de la EPT conforme su normativa²⁰⁵ y también se aprueba la constitución y composición de la comisión liquidadora de la EPT²⁰⁶. El 27 de diciembre, el Presidente de la CARM aprueba la supresión de la EPT que surte efectos el 1 de enero de 2013.

No se hacen esperar las opiniones acerca de las razones de su desaparición, pero en casi todos los entrevistados aparece la variable de las RIG como detonante de la desaparición.

²⁰³ Se refiere a la DGTP, y no a la EPT.

²⁰⁴ La subvención se otorga mediante Decreto 156/2012, de 30 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la empresa Autobuses Urbanos Bartolomé Muñoz, S.L. para el mantenimiento del sistema tarifario simplificado en el transporte público urbano del municipio de Lorca durante 2012. (BORM nº1281 de 4 de Diciembre de 2012).

²⁰⁵ Concretamente según lo previsto en art. 17 de la Ley 3/2006 de 8 de Mayo

²⁰⁶ art. 18 de la Ley

Incluso el Director adjunto de LATBUS también alude directamente a la *“desgastada y hostil relación de administraciones y concesionarios”* y al rechazo de los entes municipales a la cesión de competencias a niveles de gobierno superiores, como probables causas de la supresión de la EPT y así lo expresa en un artículo que publica pocos días después del consejo de administración en el que se acuerda la disolución²⁰⁷.

La mención a las RIG como causa de la desaparición de la EPT es muy clara en las entrevistas realizadas a los diputados Oñate, Navarro, y Moltó, aunque este último las hace extensivas a las relaciones con los operadores privados. El diputado Navarro se refiere en la entrevista a *“la impericia y la incapacidad para el diálogo y el entendimiento”* como otras variables que también pudieron influir en su desaparición, pero en el fondo se trata de consecuencias de las RIG. Además destaca *“(…) la soberbia institucional de los promotores y el equipo gobernante, incapaz de recoger y hacer participar singularmente en la constitución del proyecto a agentes sociales tales como las organizaciones vecinales, grupos ecologistas o sindicatos, negándoles una auténtica participación institucional, profesional y social en el proyecto.”* Por su parte el diputado Oñate, hace especial énfasis en el tranvía como detonante de esas malas relaciones: *“sé que hubo tensiones importantes sobre todo con el municipio de Murcia sobre qué cantidad y qué líneas se bonificaban o se dejaban de bonificar, y ya digo, la irrupción del tranvía que rompe todas las estadísticas económicas del sistema de transportes porque aquello vino con un sobrecoste, vino además con una entrada que para hacerlo entrar con suavidad como recordará durante unos meses era gratis, y con un cánon importantísimo que lo seguimos pagando en la actualidad, un cánon de la bonificación del transporte que hace seguramente que en el municipio de Murcia se quieran*

²⁰⁷ En el artículo denominado *“La Unión hace la fuerza, o no”* (Diario la Opinión 10/10/2012) afirma: *“lo que en un principio resultó bien acogido por todas las partes implicadas no tardó en convertirse en una piedra en el zapato para algunos. Pronto se vio cómo términos tales como ‘concentración de competencias’ eran más bien recibidos por parte de algunos de sus integrantes como una ‘intromisión de competencias’. Ante la necesidad de concentrar esfuerzos y presupuestos en torno a la EPT para que resultaran viables sus iniciativas, no faltaron quienes llegaron a la conclusión de que ceder presupuesto y perder capacidad de decisión era un mal negocio para la política local, siempre ávida de rentabilizar mediáticamente cualquier actuación. Y ha sido este razonamiento simplista, poco adecuado para la talla que a priori presumimos que tendrían que demostrar quienes nos rigen, el que ha acabado derivando en una intención, la manifestada por el Gobierno regional, que no hace sino dar el descabello (con permiso de los taurinos) a una más que desgastada y hostil relación entre administraciones y concesionarios, ya castigada por los incumplimientos de los convenios concesionales y los sucesivos impagos que han abocado a muchas de las empresas de transporte que prestan servicio en la región a una tétrica situación económica, que no hace sino sumarse al ya difícil contexto de crisis que afecta al conjunto de nuestro país.”*

recoger pues cuantas más ayudas mejor porque creo recordar que hablábamos en aquellos tiempos de 9 millones € de cánon que era una cantidad...con un peso decisivo sobre el presupuesto municipal muy significativa en el gasto corriente... una “herida” importante.”

Ambos aluden a la improvisación que también caracterizó la estrategia de la EPT, y esa impericia de la que habla del Sr. Navarro, se concreta en algo que se constató con el análisis documental de los debates parlamentarios, la ausencia de norma legal previa habilitante que permitiese sentar las bases para el posterior funcionamiento de la EPT, a la que se refiere en la entrevista. Algo que también destaca el Sr. Oñate, que se refiere a que “(...) se crea el órgano antes que la función...se crea la empresa pero no hay un marco legislativo regional” y esta circunstancia está también en la forma en que terminó con la entidad “(...) si ha sido fácilmente sustituible entre comillas es porque la falta de una legislación que amparara la existencia del propio órgano y le diera unas competencias, pues de inspección, de ejecución (...)” de manera que si hubiese existido esa regulación previa “la supresión de esa entidad tendría que haber sido un problema grave, y sin embargo se disolvió de un plumazo (...)”

El Presidente de Consumur alude igualmente a las RIG, aunque cuando se pronuncia sobre la eficacia de la EPT para el transporte y afirma que *“Ha resultado ser un instrumento incapaz de rentabilizar, a pesar de todos los medios con los que contaba. Incompetente para dar respuesta a los graves problemas de un transporte de calidad en la región. Incapaz de solucionar y coordinar adecuadamente los transportes urbanos e interurbanos en un municipio como Murcia que acapara más del 25% de la población regional. Incapaz de gestionar un transporte metropolitano, así como de influir en la nefasta política que un ayuntamiento como Murcia desarrolló con la implementación de un tranvía innecesario y que solo resulta beneficioso para una empresa”.*

A nivel local las opiniones no son diferentes, incluso por encima de opciones políticas. Y así la concejal Herguedas habla de la cuestión competencial, un asunto relacionado con las RIG, y afirma que “(...) es fundamental (...)” si bien *“Finalmente, (...) se resolvió mediante una Ley (2015) una vez disuelta la entidad”*, mientras el concejal de transportes es más claro cuando afirma sin duda que las RIG influyeron, como ya indicamos. El Sr. Castillo sólo se refiere de manera tangencial a la crisis económica como variable interviniente, y en especial la matiza

refiriéndola a *“falta de dotación económica para su funcionamiento”*: *“(…) durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. Me explico... las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, no sé concretamente si por la administración regional, o por el Ayuntamiento, pero siguen recibiendo dinero público.”* También menciona el tranvía como otra variable a tener en cuenta: *“considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación”*.

Por el contrario, tanto desde dentro de la EPT como desde la perspectiva del beneficiario de sus políticas, la opinión es bien distinta, y la responsabilidad en su desaparición recae en motivos económicos, concretamente en el caso del Sr. Pacheco se alude a la falta de tiempo y presupuesto, motivada esta última por las reducciones del gasto público, y en el caso del Director Gerente de LATBUS, que aunque alude al *“notable distanciamiento entre la CARM y el Ayuntamiento (...)”* cuando se le pregunta por los factores que influyeron en su desaparición responde: *“La crisis económica, que se llevó por delante varios Entes Públicos de la Región de Murcia.”*

5.4 EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO: LA DESAPARICIÓN DE LA EPT

Al evaluar la política de transporte público de viajeros, sería conveniente no solo conocer qué ha ocurrido con la política de viajeros, es decir en qué se han traducido las actuaciones de los poderes públicos²⁰⁸, sino también, cual es la valoración que el ciudadano realiza respecto de este servicio, puesto que como hemos señalado es un motor importante en la actividad económica de cualquier país, siendo esta una idea claramente admitida para las élites políticas.

Además, la importancia del transporte público como servicio esencial, trasciende a los gobernantes y alcanza a los ciudadanos, para los que es una cuestión importante que deben asumir las Administraciones Públicas, ya que, en la mayoría de los casos, es esencial para hacer posible su desplazamiento al trabajo, incluso para hacer posible los desplazamientos en época de vacaciones, etc...²⁰⁹.

Cuestión importante la del transporte, pero no “principalmente preocupante” para los murcianos, atendiendo a los estudios del CEMOP²¹⁰ que sitúan al transporte en el grupo de cola de los problemas que más preocupan a los ciudadanos con un exiguo 3,7% frente al 46% de otros como el empleo.

A conclusiones parecidas llega también el Barómetro Social de la Región de Murcia, que para los años 2011y 2010²¹¹ muestra bien a las claras que el transporte público no ha estado entre los principales problemas sociales, oscilando en las posiciones undécima a la décimo sexta durante los años 2007 a 2010²¹² muy a distancia de los tradicionales problemas como el Paro, la Inmigración, el Agua/Sequía, la Economía/Crisis, o la inseguridad ciudadana, e incluso llega a desaparecer como problema en el año 2011, año en el que junto a 2010 como

²⁰⁸ Lo que daría lugar a una evaluación de resultados o de implementación, donde el sistema administrativo moviliza los recursos, que efectuaremos mas adelante.

²⁰⁹ En este sentido como indicamos en el Esquema Conceptual de la Evaluación (2.2) la evaluación debe considerar por un lado la perspectiva de quienes utilizan y se benefician del servicio de transportes, analizando sus expectativas y su percepción

²¹⁰ en concreto el Barómetro de las Elecciones Locales 2011 “Ciudad de Murcia” al que ya nos hemos referido anteriormente en la caracterización de actores responsables de la implementación.

²¹¹ Elaborados ambos por “Estudio de Consultores CSA . Investigación Social y de Mercados” y encargado por Seniors Club

²¹² En concreto en los años 2007, ocupa la posición 14º, en 2008 la 11º, en 2009 la 16º, y en 2010 la 12º

indicamos, a tenor de los datos del INE, se produce un incremento en el número de usuarios del transporte público regional.

Siendo por tanto el transporte una cuestión que provoca en los ciudadanos diferentes posicionamientos, podemos en consecuencia pulsar la opinión de los ciudadanos respecto al servicio público del transporte de viajeros, ya que la percepción que tengan del mismo, será también un indicador de su calidad. Y en este sentido, tomaremos como referencia el Estudio 2953 del CIS. Respecto a la pregunta dos de este Estudio (Tabla XIX) conviene reflejar varias valoraciones:

Tabla XIX. Estudio 2953 Transporte Público CIS. Pregunta dos

2. ¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, diría Vd. que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona satisfactoriamente?

Número encuestados	Válidos	2471
	Inválidos	0
Moda		2
Percentiles	25%	2
	50%	2
	75%	3

Empleando medidas estadísticas descriptivas, concretamente la “moda”, se observa que la opción “2” es la más utilizada por los encuestados, pudiendo valorar que, en su mayoría, todos coinciden en que el transporte público funciona “bastante” satisfactoriamente.

Por otra parte, al valorar las frecuencias a las contestaciones de dicha pregunta, se observa que, un porcentaje muy alto del total, un 53,8%, consideran que el funcionamiento es “bastante” satisfactorio, lo cual se ratifica en los percentiles calculados anteriormente, el percentil 50 está en el valor “2”. Se completa la valoración realizada con la Tabla XX (Gráfico 14).

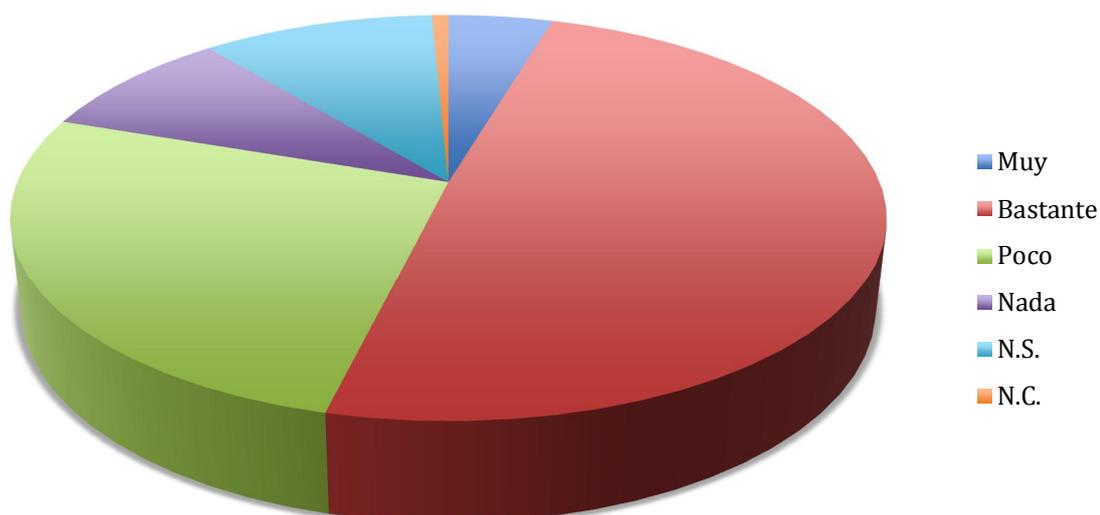
Tabla XX. Resultados Estudio 2953 Transporte Público CIS

Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
------------	------------	-------------------	----------------------

Muy (3)	113	4,6	4,6	4,6
Bastante (2)	1216	49,2	49,2	53,8
Poco (1)	654	26,5	26,5	80,3
Nada (0)	218	8,8	8,8	89,1
N.S.	252	10,2	10,2	99,3
N.C.	18	0,7	0,7	100
TOTAL	2471	100	100	100

Gráfico 14 Resultados Estudio 2953 Transporte Público.

Transporte Público



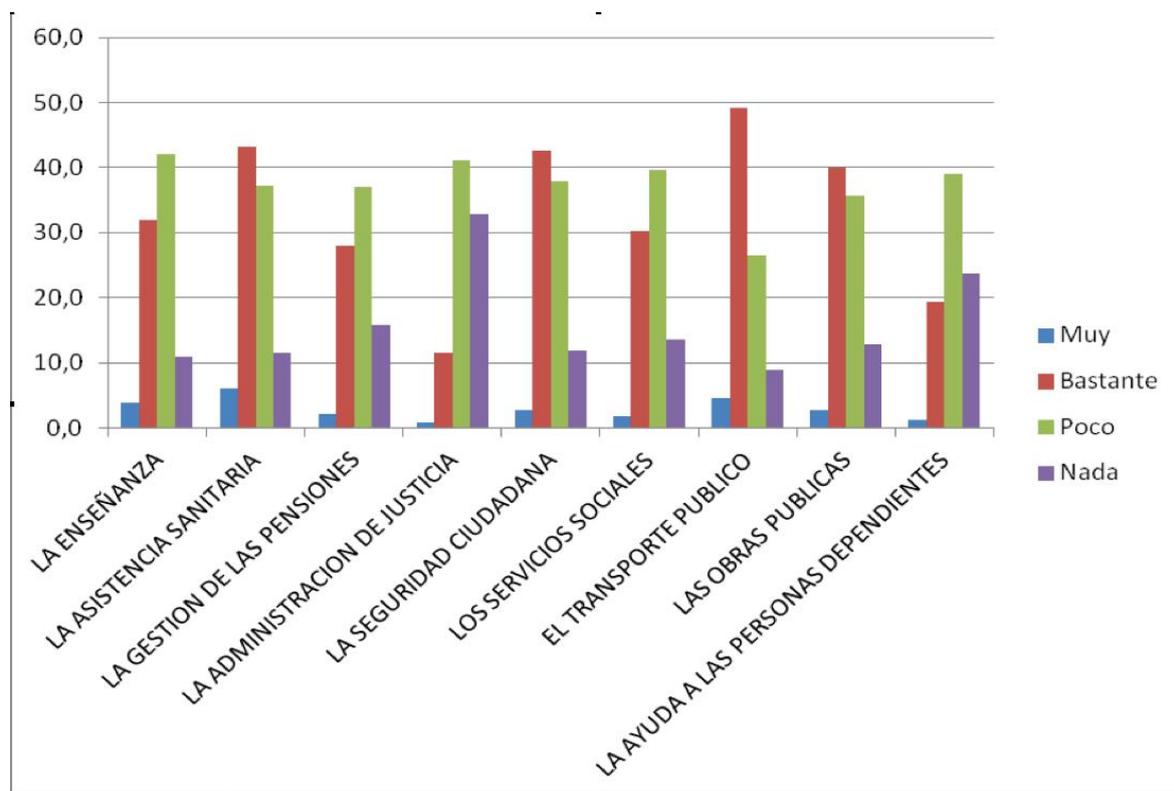
Fuente: Elaboración propia datos del CIS

Por último, si comparamos la valoración del transporte público con el resto de las distintas cuestiones propuestas en el cuestionario, se observa cómo destaca la valoración del transporte por los ciudadanos en relación a su valoración con el resto de servicios públicos (Gráfico 15).

Hay que destacar que el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 137/2005 sobre la Ley de Creación de la EPT ya indica que los criterios contenidos en la “Guía para la evaluación del

impacto en función del género” elaborada por la Comisión Europea y a la que se refiere en su exposición de motivos la Ley 30/2003 13 de Octubre sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno (BOE N°246 14/10/2003), aconsejaban haber incorporado un estudio sobre la posible existencia de una distinta realidad sobre el uso del transporte público para los hombres y las mujeres, así como evaluar el impacto que la norma pudiera tener sobre dicha diferencia.

Gráfico 15 Resultados Estudio 2953 Transporte Público.



Fuente: CIS

Los recursos públicos son elemento esencial en la elaboración de políticas públicas, sin ellos, muchas decisiones no llegarían a buen término. En otro estudio del CIS²¹³, se afirma que los ciudadanos muestran un alto grado de consenso al ser preguntados por el aumento del gasto público de manera que prácticamente todos coinciden en la necesidad de aumentarlo en alguna partida.

²¹³ Estudio del CIS nº 2.652 “Percepción Social de la Ciencia y la Tecnología” boletín CIS nº5 del año 2008

Y así, mientras la seguridad ciudadana figura a la cabeza de las partidas, seguida por otras como el medio ambiente o las obras públicas y la cultura, todas ellas mencionadas por los ciudadanos en una horquilla que oscila entre el 31 y el 50%, la ciencia y la tecnología queda ya a una distancia considerable, superando por poco a la de transportes, respecto a la que apenas un 15% de los encuestados considera que debe invertirse.

Por otra parte, en escenarios recientes hemos podido comprobar cómo diariamente desde los poderes públicos a consecuencia de la crisis económica se han restringido derechos, como la sanidad o la educación. Volviendo al estudio del CIS sobre el transporte público, si comparamos la pregunta seis, (Tabla XXI) respecto a los datos referidos a Transportes y Comunicaciones, podemos decir, que el valor “2” (los justos) es el más utilizado para valorar los recursos destinados a transportes y comunicaciones. De hecho, el percentil 50 está en la opción 2, mientras que el percentil 75 está en la opción 3, lo cual muestra que un 25% de los que valoraron este servicio, considera que son escasos los encuestados que opinan que los recursos destinados son “muy pocos”.

Tabla XXI. Estudio 2953 Transporte Público CIS. Pregunta seis.

6. Como Ud. Sabe, el Estado destina el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: (Transportes y comunicaciones)

Número encuestados	Válidos	2471
	Inválidos	0
Moda		2
Percentiles	25%	2
	50%	2
	75%	3

El estudio además muestra que si comparamos la relación de dependencia entre la variable anterior, y aquellos que valoran determinados servicios públicos indicados en la pregunta 2, en concreto los que valoran la enseñanza (se ha utilizado esta variable, dado que se presume que el sector de la enseñanza está muy en contacto con el transporte, ya que se utiliza con

asiduidad por los usuarios de centros educativos, al no tener, en su mayor medida permiso de conducir), existe también una relación entre quienes valoran los recursos destinados al transporte y comunicaciones y quienes valoran el funcionamiento de la enseñanza.

Centrada la importancia del transporte público mediante la percepción que del mismo como servicio público esencial tienen los ciudadanos, seguiremos en la evaluación el esquema del Cuadro de Mando Integral²¹⁴ que se detalla en Tabla XXII en cuanto que “constituye un sistema de gestión estratégica materializado en un conjunto multidimensional de indicadores financieros y no financieros de evaluación del desempeño, estructurado en una jerarquía de perspectivas y desarrollados a través de la visualización de los principales temas o ejes estratégicos de la organización, e implica, por tanto, definición de objetivos, elección de indicadores para su cuantificación y concreción de metas específicas relativas a la propia consecución de tales objetivos y su comunicación a los miembros de la organización” (SANCHEZ:2011).

Distinguiremos en el CMI (según Tabla XXII) los OBJETIVOS, que incluirán la misión como descripción concisa y clara de la razón de ser de la EPT, las FUNCIONES y COMPETENCIAS, las ACTUACIONES, IMPULSORES ESTRATÉGICOS o PROGRAMAS POLÍTICOS DE ACTUACIÓN, la INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA, y finalmente la PLANIFICACIÓN ECONÓMICA y de RRHH.

Tabla XXII CMI de la Evaluación

OBJETIVOS	
01	Promoción y fomento del transporte público en el ámbito territorial de la Entidad Pública
02	Coordinar las actuaciones en materia de transporte en la Región de Murcia
03	Controlar la gestión de las concesiones y modernizarlas
FUNCIONES Y COMPETENCIAS	
F1	Creación de un marco tarifario común y proponer un mínimo de percepción aplicable
F2	Planificación territorial de SRV de forma coordinada con la DGTP
F3	Coordinación con organismos que tengan programas de actuación relacionados con transporte
F4	Propuesta de nuevas concesiones o modificación, unificación, caducidad, suspensión o novación de las existentes
F5	Propuesta de inspección

²¹⁴ En adelante CMI

F6	Prestación directa de servicios públicos de viajeros
F7	Autorización de transportes uso especial y general temporales
F8	Tramitación de reclamaciones y quejas de SRV
F9	Realización de Estudios sobre Transporte Público de Viajeros
F10	Fomento del Transporte Público. Información y relaciones con los usuarios
ACTUACIONES	
A1	Utilización 25% flota sostenible
A2	Imagen Corporativa
A3	Desarrollo y Explotación conforme protocolo de calidad UNE 13816
A4	Formación de profesionales del sector
A5	Accesibilidad. Mejora del 40% respecto flota actual
A6	Disminución de las edades media y máxima de la flota
A7	Contabilidad Independiente
A8	SIT's
INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA	
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y RRHH	

5.4.1 EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS.

Conforme a la Tabla XII los objetivos fundamentales que se persiguieron con la creación de la EPT, tendríamos que agruparlos en torno a tres grandes ideas²¹⁵:

- **Objetivo 01: Promoción y fomento del transporte público en el ámbito territorial de la Entidad Pública.**
- **Objetivo 02: Coordinar las actuaciones en materia de transporte en la Región de Murcia.**
- **Objetivo 03: Controlar la gestión de las concesiones y modernizarlas.**

Fundamentalmente para la implementación de estos objetivos y en cuanto que directa o indirectamente relacionados con la coordinación interadministrativa, sería conveniente hacer una breve referencia al sistema de reparto competencial. En este sentido, la Constitución atribuye a las CCAA la competencia exclusiva sobre el transporte por carretera

²¹⁵ Ello sin perjuicio del Dictamen nº 137/2005 del Consejo Jurídico que señala como finalidad principal del ente hacer efectiva la cooperación de la CARM con los municipios que se integren

que discurra íntegramente por su territorio²¹⁶ competencia en base a la cual la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia²¹⁷ asume la competencia en carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma²¹⁸, de manera que es clara la competencia de la CARM en el transporte interurbano, y también en el transporte urbano, si bien en este último caso con los límites de la autonomía local que vienen impuestos por la Ley reguladora de bases de régimen local²¹⁹.

Objetivo 01:Potenciar y estimular el uso del transporte colectivo en el ámbito territorial de la Entidad Pública

Con independencia de las numerosas iniciativas para promover el uso del transporte público llevadas a cabo por la EPT, la evaluación del objetivo 01 conforme a criterios de eficacia, nos lleva a observar la evolución del transporte urbano en los últimos años (tabla XXIII y gráfico 16) en base a la cual se constata un descenso continuado en el uso del transporte público hasta el año 2010, año de la puesta en marcha de la EPT.

A partir de ese año, se aprecia un punto de inflexión a partir del cual se inicia una tendencia de crecimiento moderado en las cifras de utilización del transporte público urbano. Así pues, al menos respecto de la captación de la demanda potencial no cautiva, la EPT habría conseguido el objetivo de fomentar el uso del transporte público, al menos en el ámbito urbano, que comienza a aumentar con su puesta en marcha efectiva en el año 2010. Sin embargo, a tenor de las competencias atribuídas, la EPT solo gestiona las concesiones interurbanas, por lo que hay que matizar, que quizá el aumento haya que ponerlo en relación con las que denominamos, competencias interurbanas intramunicipales, y no se refiere al transporte estrictamente urbano, que queda en manos del nivel local.

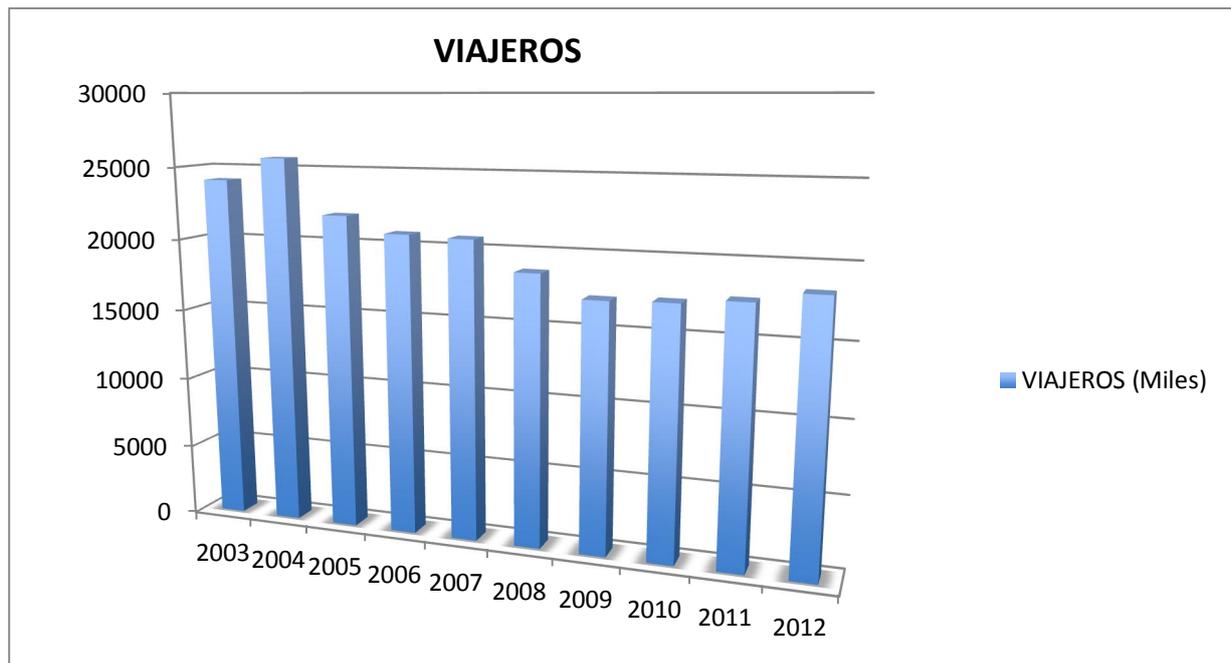
216 art. 148.1.5 CE

217 En adelante CARM

218 art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia aprobado por LO 4/1982 de 9 de Junio

219 la Ley 7/1985 2 de Abril reguladora de bases de régimen local establece en su art. 26 que los municipios de mas de 50.000 habs. tienen la obligación de disponer de un servicio de transporte público interurbano. Y el art. 25.1.11) dispone que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: 11) transporte público de viajeros.”

Gráfico 16. Estadística de transporte de viajeros. Transporte urbano Región de Murcia.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DGTP. Servicio de Transportes. Sección de Estudios y Desarrollo.

No sucede lo mismo si observamos la tabla XXIV respecto al número de viajeros durante el periodo 2008-2012 en la CARM, donde los principales indicadores cuantitativos muestran una tendencia decreciente en cuanto al número de viajeros en transporte regular de uso general durante el cuatrienio comprendido entre 2008 y 2012.

En consecuencia, y a diferencia de lo que sucede con el transporte urbano, la EPT no habría cumplido el objetivo 01 referido a la utilización del transporte público en el ámbito de acción de la EPT, que se define como regional. Este dato, habría que ponerlo en conexión con el debate sobre si se acertó al configurar el ámbito de acción de la EPT como eminentemente regional, en lugar de restringir su ámbito territorial al municipio de Murcia y su zona de influencia, al menos en sus inicios, lo que pasamos a evaluar en el objetivo 02.

Tabla XXIII. Estadística de Transporte de Viajeros. Transporte Urbano Región de Murcia

	2012		2011		2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003
Enero	1792	14,72	1562	8,47	1440	-3,03	1485	-21,72	1897	1,39	1871	-0,69	1884	-18,02	2298	5,95	2169	3,73	2091
Febrero	1755	8,94	1611	9,44	1472	0,27	1468	-19,56	1825	2,82	1775	0,51	1766	2,20	1728	-19,44	2145	8,44	1978
Marzo	1769	-0,23	1773	10,40	1606	1,71	1579	9,73	1439	-26,54	1959	-3,55	2031	15,14	1764	-27,20	2423	11,10	2181
Abril	1556	12,27	1386	-7,17	1493	5,14	1420	-20,36	1783	7,47	1659	8,01	1536	-22,93	1993	-3,25	2060	7,74	1912
Mayo	1831	6,08	1726	12,44	1535	-0,39	1541	-8,49	1684	-9,02	1851	-9,49	2045	1,89	2007	-15,57	2377	7,46	2212
Junio	1527	7,01	1427	0,7057	1417	-1,25	1435	-6,94	1542	-7,83	1673	-1,82	1704	-6,32	1819	-14,64	2131	1,91	2091
Julio	1067	8,00	988	-15,27	1166	-6,50	1247	-4,37	1304	-17,15	1574	-1,01	1590	16,48	1365	-28,79	1917	10,49	1735
Agosto	837	5,82	791	0,6361	786	2,21	769	-12,61	880	-22,19	1131	-5,04	1191	-1,41	1208	-10,85	1352	30,13	1039
Septiembre	1248	-20,26	1565	3,30	1515	4,92	1444	-6,36	1542	-3,81	1603	-7,82	1739	-9,80	1928	-12,44	2202	5,31	2091
Octubre	1811	8,64	1667	-2,00	1701	0,06	1700	-2,63	1746	-8,97	1918	-0,67	1931	-3,98	2011	-16,14	2398	-2,16	2451
Noviembre	1648	-2,83	1696	-0,12	1698	3,92	1634	4,74	1560	-21,65	1991	6,32	1838	-8,37	2006	-17,75	2439	8,79	2242
Diciembre	1447	3,65	1396	-2,79	1436	0,07	1435	-3,04	1480	-12,06	1683	6,93	1574	-12,17	1792	-12,41	2046	-1,11	2069
TOTAL	18288	3,98	17588	1,87	17265	0,63	17157	-8,16	18682	-9,70	20688	-0,68	20829	-4,97	21919	-14,58	25659	6,50	24092

Fuente: CARM. DGTP. Servicio de Transportes. Sección de Estudios y Desarrollo a partir de datos del INE). La estadística considera transporte urbano cuando discurre íntegramente por suelo urbano o se dedica a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal.

Tabla XXIV. Evolución número viajeros en transporte regular de uso general 2008-2012. Datos ámbito regional

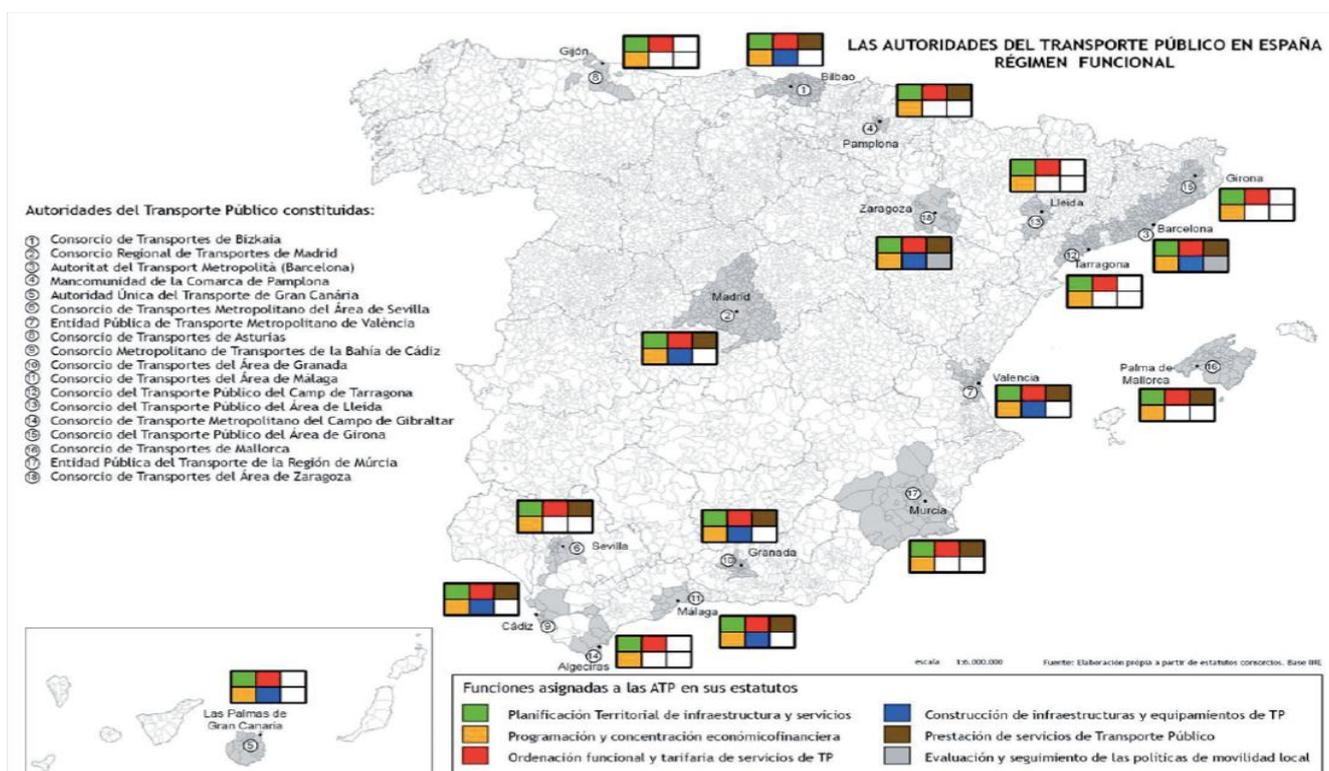
AÑO	Viajeros/Km	%Var	Nº viajeros	%Var	Nº viajeros ppal. Urbana (*)	%Var	Recaudación	%Var
2008	308.360.840		22.399.170		16.590.233		33.258.125	
2009	289.023.106	-6,3	21.776.270	-2,8	15.963.911	-3,8	33.130.647	-0,38
2010	277.528.205	-4,0	21.638.682	-0,6	15.901.873	-0,4	32.927.704	-0,61
2011	298.720.940	7,6	20.914.437	-3,3	15.054.051	-5,3	25.175.182	-23,54
2012	222.535.855	25,5	18.343.141	-12,3	12.820.645	-14,8	24.093.329	-4,30
Evolución	-27,83	-7,03	-18,11	-4,76			-27,56	-7,21
20								
08-2012								

Fuente: elaboración propia a partir de datos Sección de Estudios y Desarrollo del Servicio de Transportes de la DGTP

Objetivo 02: Coordinar las actuaciones en materia de transporte en la Región de Murcia

La importancia en la consecución del **objetivo 02** por la EPT, deriva de la necesidad de integrar en un sistema unitario las redes de transporte urbano e interurbano, al actuar ambas sobre el derecho a la movilidad en un mismo espacio territorial y social, aspecto que no puede quedar relegado a la mera voluntariedad de las administraciones. No se estima imprescindible actuar sobre las infraestructuras para lograr tal fin²²⁰ pues ello supondría una respuesta excesivamente compleja a un área metropolitana como la de Murcia, menos compleja en extensión y densidad que otras de su entorno. Ello no obstante, sí deben descartarse soluciones que no integren conjuntamente los servicios de carácter urbano e interurbano, cual es el caso de las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios, cuyas ventajas e inconvenientes se expusieron en tabla VIII junto a otras fórmulas tipo. Por esta misma razón, tampoco servirían las soluciones de la LOTT a favor de la unificación de concesiones y las concesiones zonales.

Gráfico 17. Funciones de las ATP en España.



Fuente: I Foro de la Movilidad. José Vicente Colomer Ferrándiz. "Visión global de la Movilidad: Los Consorcios de Transporte como nuevo sistema de gestión".

²²⁰ como sin embargo sucede con otras autoridades únicas que sí tienen competencias en la ejecución de infraestructuras.

En consecuencia, al optarse por la creación de al EPT mediante Ley Regional²²¹, se está situando en primer plano y otorgando la máxima prioridad a la necesidad de contar con un sistema coordinado de transportes. La propia estructura de la EPT que cuenta con un Consejo Asesor como órgano deliberativo y de participación social y un Consejo de Administración como órgano de gobierno decisorio, así como la atribución a este último de la obligación de aprobar un Plan de Transporte de Viajeros, reforzarían la idea de que la EPT, nace como organismo con una clara voluntad integradora y de coordinación interadministrativa multinivel²²².

Esta idea se confirma tras la entrevista mantenida con el Director-Gerente de la EPT desde su creación en 2008 hasta Mayo de 2011, D. José Guillen Parra, en la que destaca que la política de fomento de transporte público fue uno de los pilares fundamentales de la política global de la Consejería de Obras Públicas del entonces Consejero, Excmo. Sr. D. José Ballesta Germán, fruto de la cual se dio una especial importancia al papel estratégico que jugó la EPT como instrumento de implementación de la misma. El Director Gerente destacó como se pretendió hacer de la EPT un organismo lo más participativo posible lográndose la incorporación de los cuarenta y cinco municipios de la Región de Murcia, que cedieron parte de sus competencias en cuanto que titulares de las concesiones de transporte público a favor de la EPT. Con ello, se consiguió establecer la estructura formal para, en base a la misma y con la necesaria voluntad política, conseguir metas mas ambiciosas como la creación de un título unibono global por 20€/mes que permitiría la utilización ilimitada y combinada de todos los medios de transporte público integrados en la EPT (autobús y tranvía). Los comienzos en este objetivo fueron esperanzadores con la puesta en marcha del unibono universitario, un camino que se quedó a la mitad, y que solo de forma virtual vió la luz con el portal www.regiondemurciatransporte.com, desaparecido con la EPT.

Por otra parte, como indicó el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 137/2005 sobre la Ley de creación de la EPT, no resulta adecuada la configuración de la EPT como Entidad Pública

²²¹ En el Dictamen nº137/2005 emitido por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre el anteproyecto de Ley de Creación de la Entidad Pública del Transporte se hace referencia al informe de DGTP donde se cita expresamente un precedente en el tipo de entidad que se pretende crear, en la ya existente en el ámbito de la Generalidad Valenciana.

²²² En este sentido, se asemeja a la solución que algunos autores (GARCIA, 1998, pp 30-35) han apuntado como la mas acertada para Murcia y su área de influencia, que es la de Convenio de Colaboración con el Ayuntamiento de Murcia, Plan Sectorial, Ley para el Plan Sectorial, y Comisión de seguimiento.

Empresarial, pues supone configurar la naturaleza jurídica de la EPT como ente instrumental, no siendo esta la forma más adecuada para ejercer conjuntamente competencias autonómicas y locales, por cuanto que supone el traslado de competencias municipales a favor de una entidad instrumental ajena a la organización administrativa autonómica. En este sentido, continúa argumentando el Consejo, a pesar de la referencia a antecedentes como el de la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia, esta Entidad solo asume competencias autonómicas de servicios regulares de viajeros, dejando las referentes a transporte urbano para cuando se suscriba el correspondiente convenio entre el Ayuntamiento y Generalidad. Así pues, mientras que en Valencia la Entidad Pública se limita a cooperar con los Ayuntamientos mediante convenio, en el caso de Murcia, la EPT asumiría las competencias propias de los Ayuntamientos que se integren en aquella, lo que supone una “centralización” camuflada de competencias municipales. En consecuencia, el Consejo recomienda como fórmula mas adecuada la del Consorcio propio, que a diferencia del impropio a la que se ha recurrido en supuestos como el del Consorcio Regional de Madrid, supone que los entes partícipes se hallan en posición de igualdad con el resto, que se instrumenta mediante la suscripción del correspondiente convenio, y que en un momento posterior y para su gestión, adopta la forma de consorcio o sociedad mercantil.

Si utilizamos como criterio la gobernanza, podríamos afirmar que la creación de órganos como la EPT es el instrumento adecuado para la consecución del objetivo 02 que evaluamos, sin embargo son diversas las opiniones en cuanto a si el diseño del ámbito territorial de acción ha sido el más adecuado y si la servucción²²³ ha sido correcta, para mediante la consecución del objetivo inmediato de la coordinación interadministrativa, dirigir las actuaciones hacia el fin mediato de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un alto grado de sostenibilidad y calidad.

En este sentido, cuando hablamos de ámbito territorial habría que distinguir algunos aspectos: Por una parte, como **subobjetivo 02.1**, la EPT ha procurado integrar al mayor número de ayuntamientos en su estructura, pero habría que plantearse si, teniendo en cuenta que tan solo los municipios de Murcia, Cartagena, Lorca y Molina de Segura²²⁴

²²³ (Sancho Royo: 1999, op. cit.)

²²⁴ según Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2011 (fuente INE)

superan los 50.000 habs, y en consecuencia tan solo en ellos existe un transporte urbano colectivo, no se ha pagado un precio demasiado alto adhiriendo a la totalidad de municipios de la Región²²⁵, en términos de una participación algo incoherente en comparación con su importancia en el mapa del transporte público regional. Por otra parte, también se ha configurado como **subobjetivo 02.2**, la creación de sistema público integrado de transporte²²⁶, como vía mas eficaz para lograr la colaboración y participación de empresas concesionarias en el objetivo de coordinación mediante la firma de treinta y seis contratos programa, uno por concesión, pero bajo un análisis de pertinencia²²⁷, las razones para la creación de la EPT en este aspecto, son mucho menos relevantes, ya que se trata de concesiones que antes y después de la EPT siguen siendo titularidad de la CARM, siendo en cualquier caso discutible que se necesite un organismo para coordinarlas.

Con ocasión de la entrevista realizada al Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Antonio Sevilla Recio, se puso especial énfasis en el importante papel que jugó la EPT como órgano de coordinación interadministrativo, destacándose igualmente la relevancia del Area Metropolitana de Murcia y municipios limítrofes como estructura en torno a la que articular el modelo de transporte público de viajeros.

Objetivo 03: Controlar la gestión de las concesiones y modernizarlas.

La implementación de este objetivo se buscó mediante la realización de contratos-programa, una técnica derivada de los convenios interadministrativos a los que se refiere la *Ley 30/1992 26 Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, y utilizada frecuentemente para gestionar asuntos en los que confluyen intereses multinivel. Mediante la utilización del mismo y en cuenta que supone establecer un catálogo de obligaciones para el concesionario (contrarrestadas con las obligaciones previstas para la administración concedente) la EPT controla la provisión de la oferta de servicio público por el operador.

De forma complementaria a esta técnica, y con la intención de lograr la máxima

²²⁵ en este sentido hay que recordar que en el CRT Madrid, el único ayuntamiento que realiza aportaciones financieras es Madrid, mientras el resto se "benefician" del consorcio.

²²⁶ Ley 10/2009 30 Noviembre citada anteriormente.

²²⁷ entendida como la relación entre el programa político a resolver (coordinación interadministrativa de las actuaciones en materia de transporte) y programa político de actuación

transparencia en la gestión de flotas, optimizando su utilización y minimizando la posibilidad de fraude, se diseñó un Sistema de Ayuda a la Explotación mediante la instalación de un sistema de localización georeferenciada en los autobuses, (que algunos casos incluía cámaras con imágenes del interior del autobús) junto a un sistema de monética, que otorgaba información en tiempo real de gran utilidad para realizar el control efectivo de los tráficos, expediciones, itinerarios, y paradas realizadas por los autobuses, posibilitando su control y seguimiento, de cara a la realización de una de las principales competencias de la EPT (función F1), la integración tarifaria mediante títulos con transbordo despenalizado.

Durante el periodo objeto de evaluación se consiguió suscribir contratos-programa con las treinta y cinco empresas concesionarias, luego bajo criterios de efectividad se consiguió el objetivo. No obstante, como comentamos en el apartado 5.4, la Ley 10/2009 respecto al objetivo de modernización, estableció una serie de parámetros cuyo cumplimiento ha resultado muy dispar, como veremos al evaluar las actuaciones de la EPT. En consecuencia, esta circunstancia unida a la situación económica lastró la capacidad de las empresas para hacer frente a esos compromisos de modernización²²⁸ con lo que el futuro de los contratos programa quedó rodeado de incertidumbre.

5.4.2 EVALUACIÓN DE LAS FUNCIONES

Procedemos a continuación a evaluar el cumplimiento de las **funciones** y **competencias** atribuidas a la EPT según siguiente detalle:

F1: Creación de un marco tarifario común y proponer un mínimo de percepción aplicable.

Como se deduce del Gráfico 16, podemos considerar la ordenación tarifaria como una función básica de las entidades consorciales, en cuanto que está presente en cualquiera de las dieciocho experiencias implementadas en otras CCAA.

Según *Real Decreto Ley 7/1996 7 de Junio sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica*²²⁹, la aprobación de tarifas corresponde a

²²⁸ Como la propia e. de m. de la Ley 12/2012 27 Diciembre reconoce al prorrogar la moratoria de adaptación de los parámetros de modernización de tres a cinco años (a contar desde la firma del contrato programa, por lo que en la mayoría de los casos, el plazo finaliza a finales de 2014)

²²⁹ BOE nº 139 de 8 de Junio de 1996

la Administración autonómica. Los servicios de concesión urbana e interurbana tienen una tarifa diferenciada, urbana e interurbana respectivamente. Sin embargo, hay tráficos interurbanos cuyo itinerario discurre parcialmente por el casco urbano, en cuyo caso se cobra al viajero la tarifa urbana e interurbana (servicio coordinado), siempre que el origen del servicio sea interurbano y el destino sea urbano. Existe en consecuencia, una superposición espacial de dos marcos tarifarios distintos, que se pretende resolver mediante la creación de un marco tarifario único.

En el caso del Area Metropolitana de Murcia, esta función, derivada del objetivo 02 de coordinación, no deja de resultar mas compleja con la adjudicación de la concesión urbana a una UTE integrada por varias empresas²³⁰ aunque el funcionamiento efectivo del nuevo concesionario tuvo lugar con posterioridad a la disolución de la EPT y en consecuencia, queda fuera del objeto de investigación. Pero es compleja también por la existencia de tarifas diferentes resultado de sus diferentes costes de explotación, sino también por la existencia de un sistema de monética distinto que dificulta la coordinación y la realización de las actuaciones encaminadas a una tarifa única. Así pues, lo que inicialmente podía entenderse como una ventaja en los albores de la creación de la EPT, con una sola empresa que gestionaba el transporte urbano e interurbano, en sus modalidades intra e intermunicipal, el grupo LATBUS, se ha convertido en una dificultad añadida una vez ha desaparecido la Entidad. Aunque esta no haya sido la principal causa de que la concesión de transporte urbano se haya sacado a concurso, la desaparición de la EPT, vino motivada por el inadecuado funcionamiento de las RIG pudiendo ser la consecuencia de un cierto desencuentro resultado de la falta de entendimiento entre los responsables políticos y también en parte por las exigencias de austeridad presupuestaria derivadas de la situación de crisis económica (como han destacado los actores políticos y responsables de empresas de transporte de viajeros entrevistados).

En la entrevista mantenida con D. José Luis Sánchez Ruiz, Presidente de Fenebús²³¹-Murcia, destacó como uno de los logros de la EPT *“la creación del Unibono para fomento y mejora del transporte público universitario en las áreas de Murcia y Cartagena, así como la*

²³⁰ [Una nueva empresa gestionará el servicio de autobuses urbanos](#) (fuente: diario la opinión, versión web 6/6/2012) La UTE esta integrada por las empresas Martin, Ruiz y Fernanbus.

²³¹ Federación Nacional Empresarial de Transporte en Autobús. ([FENEBUS](#))

Simplificación Tarifaria en el término municipal de Murcia, que permitió una sustancial rebaja en el precio medio del transporte de los ciudadanos de este municipio". Los resultados tangibles de la puesta en marcha de la EPT y de sus objetivos de coordinación interadministrativa y fomento del transporte público, comenzaban a notarse y "el sueño de modernizar el transporte público era posible" en palabras de su Director, el Sr. Guillén²³²

Sin embargo, el nuevo modelo de transporte público diseñado por el Ayuntamiento, situaba al tranvía como *"modo estructurante del resto de modos, haciendo que los itinerarios en autobús se complementen y coordinen para resolver eficazmente las relaciones entre los orígenes y destinos de los viajes"* según indicó D. José Luis Giménez Montero, Asesor Técnico de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Murcia. *"La distribución de la financiación fue hasta el año 2010 de 80% Ayuntamiento y 20% CARM. Desde el año 2006, el Ayuntamiento comenzó a promover propuestas de creación de un Consorcio o Entidad de gestión donde se abordase la coordinación, planificación, gestión y financiación del servicio de transporte con la cooperación de todas las Administraciones afectadas y con el objetivo de que la participación llegara a un 50% - 50%"*.

En consecuencia, estas diferencias en cuanto a las líneas directrices del modelo de transporte público, que a su vez ha supuesto una distribución desigual de los recursos presupuestarios destinados a tal fin, puede haber sido unos de los factores que ha influido en la desaparición de la EPT. En este sentido, son indicativas las palabras del Sr. Giménez Montero cuando señala que *"la disolución responde, en mi opinión, más a su propia incapacidad presupuestaria y gestora que a los ajustes presupuestarios"*. De hecho, la fragmentación del mapa del transporte público en el área metropolitana de Murcia provocado por la desaparición de la EPT, ha llevado al Ayuntamiento de Murcia a plantearse la necesidad de suscribir un Convenio con la empresa Latbus (concesionaria de servicios de transporte interurbano "intramunicipal" que discurren por suelo urbano) a fin de subvencionar el transporte de jubilados y estudiantes, y así despenalizar el transbordo mediante un único título.

²³² [Un bono permitirá utilizar el autobús sin límite de viajes por 30 Euros al mes](#) (Periódico La verdad, 23/11/2010)

F2: Planificación territorial de SRV²³³ de forma coordinada con la DGTP

Es esta una función que en el 55% de los casos se asumen por el organismo consorcial a tenor de las experiencias de creación de autoridades únicas en el resto de España, según puede observarse en el gráfico 11.

Como también vimos en la Tabla XV, la Orden de 1 de Diciembre de 2010 estableció el reparto de funciones entre la EPT y la DGTP, otorgando diferentes funciones de planificación a la EPT, sin embargo alguna de ellas, como la de planificar los SRV en su ámbito territorial de forma coordinada con la DGTP, podría ser concurrente con la otorgada también en el mismo Anexo I a la DGTP (Ordenar y planificar los sistemas de transporte de viajeros dentro de la planificación integrada del desarrollo económico, social y territorial de la Región, y elaboración y ejecución de los instrumentos de planificación y ordenación del transporte que legalmente se prevean y requieran). Una función de planificación, que referida al año 2011 no pudo realizarse en toda su plenitud por la DGTP a través de la Sección de Estudios y Desarrollo, “al no remitir el órgano competente para su tramitación (EPT) al Consejo Asesor de Transportes (órgano colegiado de carácter consultivo de la DGTP) los expedientes de transporte regular de viajeros” según se especifica en la Memoria Anual de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio²³⁴.

Por el contrario la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Transportes sí informó sendas propuestas de Orden de la EPT referidas al incremento (1,7%) de tarifas de las concesiones dependientes de la CARM y sobre la modificación del sistema tarifario de dos concesiones de SRV. Igualmente informó la propuesta de Anteproyecto de la Ley de Movilidad y Transporte de la Región de Murcia.

F3: Coordinación con organismos que tengan programas de actuación relacionados con transporte.

Esta función deriva del objetivo estratégico 02 referido a la coordinación. Como dijimos desde el principio se ha conseguido la adhesión de los 45 municipios de la Región, pero sin embargo esa adhesión no ha supuesto una verdadera cesión de competencias desde los

²³³ Servicio Regular de Viajeros

²³⁴ Memoria Anual 2011. DGTP. Subdirección General de Transportes. p. 10/15

ayuntamientos de mas de 50.000 con competencias en transporte colectivo. En el caso de Madrid, y aún a costa del principio de autonomía local, hubo muchas tensiones entre la CAM²³⁵ y el Ayuntamiento. Tensiones que sin embargo se resolvieron gracias a la voluntad política de los órganos integrantes del consorcio, mediante la financiación a partes iguales entre el Ayuntamiento y la CAM en la zona A primera corona, y la creación de una comisión delegada del consejo de administración con importantes competencias ejecutivas compuesta a partes iguales por ambas administraciones. A ello se unió el nombramiento por el Ayuntamiento de los presidentes de las empresas municipales del metro y autobús.

En el caso que nos ocupa, y según la opinión del Ayuntamiento de Murcia, quizá se hubiera conseguido que la EPT fuese mas operativa y eficiente si se hubiera apostado por una participación del Ayuntamiento y de la CARM mas igualitaria, y en la que las aportaciones financieras de ambas administraciones no estuvieran descompensadas. A ello se podría añadir la necesidad de que en una materia como la de transportes, los recursos presupuestarios sean sostenibles y respondan a un marco financiero plurianual estable.

Sin embargo no hay que dejar de tener en cuenta que en función de la DA 5ª del RD Legislativo 2/2004 5 de Marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (BOE 59 de 9 de Marzo 2004) “Los Presupuestos Generales del Estado de cada año incluirán crédito en favor de aquellas entidades locales que, cualquiera que sea la forma de gestión, tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano (...)”²³⁶ por lo que gran parte del presupuesto del que disponen los Ayuntamientos para la financiación del transporte público proviene de las administraciones autonómica y central.

En cualquier caso, la EPT ha sido miembro de pleno derecho del OMM²³⁷, y de la European Metropolitan Transport Authorities (EMTA). También han sido numerosas las innovaciones tecnológicas de la EPT en coordinación con otros “socios tecnológicos” como la empresa GMV, Fenebús, o la Agencia Regional de la Energía, y especialmente con la Universidad. A

²³⁵ Comunidad Autónoma de Madrid

²³⁶ continúa señalando la DA 5ª que “La distribución del crédito, que estará determinada por las correspondientes leyes, podrá efectuarse a través de alguna de las siguientes fórmulas: a) Establecimiento de contratos-programa. b) Subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte. c) Subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio, otorgadas en función del número de usuarios de este y de su específico ámbito territorial.”

²³⁷ Observatorio de Movilidad Metropolitana.

modo de ejemplo podríamos citar los sistemas Time Bus, Bidi Bus, o SMS Bus, mediante los cuales el usuario conocía vía bluetooth, vía BIDI o vía SMS, el horario de paso por una parada determinada.

En cuanto a las funciones de gestión y tramitación, a raíz de la Orden de 1 de Diciembre de 2010 se procedió al traspaso efectivo de los expedientes relativos a concesiones SRV, y de Transporte Regular de Uso Especial (Escolar y de Obreros), si bien en líneas generales existe cierta percepción en base a los documentos examinados y opiniones manifestadas en entrevistas realizadas a funcionarios de la DGTP, que en el proceso de gestión y tramitación de expedientes no ha existido la necesaria fluidez y comunicación entre los dos organismos, consagrada respecto a los órganos de la Administración como principio administrativo de cooperación y asistencia activa en la LRJAP y PAC²³⁸. Esta falta de fluidez en la información es predicable igualmente respecto a las funciones **F5:Propuesta de inspección** que se ha limitado a supuestos puntuales de convocatorias de huelgas en empresas de transporte de viajeros, y **F7:Autorización de transportes uso especial y general temporales** existiendo en esta última cierto retraso en el otorgamiento de las autorizaciones específicas de transporte escolar.

Respecto a las funciones **F4:Propuesta de nuevas concesiones o modificación, unificación, caducidad, suspensión o novación de las existentes** no ha habido cambios significativos en las treinta y seis concesiones, y en la **F6:Prestación directa de servicios públicos de viajeros** no se ha producido actividad destacable.

F8:Tramitación de reclamaciones y quejas SRV. Con la asunción efectiva de competencias mediante la Orden de 1 de Diciembre de 2010, las reclamaciones se remiten por las concesionarias a la DGTP y esta las reenvía al órgano competente para su tramitación. Así pues, durante el año 2011 la DGTP remitió a la EPT para su tramitación 144 reclamaciones, y durante 2012, 205 reclamaciones. En el ejercicio de esta función no ha habido la adecuada retroalimentación con la DGTP, ya que no se ha recibido información de las consecuencias de la tramitación de esas reclamaciones, y ninguna propuesta de inspección respecto a las empresas con mayor número de reclamaciones, como hubiese sido deseable.

²³⁸ Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a la función **F9: Realización de Estudios sobre Transporte Público de Viajeros** hay que destacar la implantación de un desarrollo de reporting administrativo de la EPT edición del Atlas del Transporte Público de la Región de Murcia, la presentación de una propuesta de proyecto dirigida al programa LIFE+ de la UE²³⁹, el estudio para la redacción de pliegos para la licitación del futuro servicio de transporte urbano en el municipio de Mazarrón, el estudio para la implantación de una línea urbana en el municipio de Caravaca de la Cruz, y respecto a la **F10: Fomento del transporte público, información y relaciones con usuarios** aparte de las innovaciones tecnológicas apuntadas, las iniciativas son innumerables, por lo que bajo criterios de eficacia, los objetivos de promoción del transporte público, pueden entenderse cumplidos. A modo de ejemplo, campañas de seguridad como la del Plan PAPI para equipar a todos los autobuses de transporte escolar de cinturones de seguridad, adelantando su instalación a la moratoria dada por la normativa europea, la campaña de transporte público gratis cuatro Domingos al año, la celebración del Foro de la Movilidad de la Región de Murcia durante tres ediciones en los años 2008 al 2010, como importante y valioso foro de encuentro entre prestigiosos expertos en transporte a nivel nacional e internacional, la puesta en funcionamiento de aplicaciones móviles de la EPT para sistemas operativos IOS y Android en teléfonos móviles, el desarrollo de la página web de la EPT, elaboración de una guía didáctica del transporte público, representación teatral “El Autobús” dentro de la Campaña “Ponle Freno Junior”, la puesta en marcha del AULABÚS de la EPT, la edición y producción de “mini-consejos” de educación vial en el transporte público para su difusión en medios de comunicación audiovisuales, o la edición, maquetación e impresión de un folleto informativo y juego didáctico sobre derechos y obligaciones de los viajeros en colaboración con la asociación de consumidores “THADERCONSUMO”.

Se echa de menos en el listado de competencias, la competencia sobre instalaciones como las Estaciones de Autobuses que queda sin definir, y que presenta su complejidad dentro del debate competencial entre Ayuntamientos y CCAA al estar ubicadas en suelo urbano.

Así pues, en cuanto a las **Funciones** de la EPT y a la vista de las atribuidas a uno y otro

²³⁹ El programa LIFE+ financia proyectos que contribuyen al desarrollo y la aplicación de la política y el Derecho en materia medioambiental. Este programa facilita considerablemente la integración de aspectos medioambientales en las demás políticas y, de manera más general, contribuye al desarrollo sostenible. El programa LIFE+ sustituye a una serie de instrumentos financieros dedicados al medio ambiente, entre ellos el programa LIFE al que sucede.

órgano según Tabla XV, podríamos afirmar que frente a un consorcio intermedio de carácter deliberativo, que serviría como foro de encuentro, estudio y consenso, que ejerce parte de las competencias de las administraciones pero no todas, que toma decisiones en algunas cuestiones proponiendo actuaciones en otras, la asunción de competencias de carácter ejecutivo, no solo deliberativo, se traduce en una relación clara de autoridad frente al operador, propia del titular del servicio. En el caso de la EPT, priman las funciones de planificación, de propuesta y tramitación, de información y divulgación y de coordinación, todas ellas de carácter eminentemente deliberativo, más que las de carácter ejecutivo, siendo pocos los supuestos en los que se atribuye a la EPT funciones de autorización.

En este sentido, hay que destacar la opinión de la empresa concesionaria del Área Metropolitana de Cartagena, “Transportes Urbanos de Cartagena S.A.” integrada en el Grupo Alsa, en entrevista realizada a su Delegado D. Francisco García Martínez, cuando, tras mostrarse muy favorable a la apuesta realizada por la Consejería a favor de modernizar el transporte público, discrepa en la forma elegida para su implementación mediante la EPT, señalando que “hubiese creado lo mismo pero bajo la tutela de la DGTP, es decir, dependiente de funcionarios profesionales en la materia” y añade “la idea era muy buena pero bajo mi punto de vista no se supo estructurar y colocar en el lugar que le correspondía con lo que generó una separación entre la DGTP y la EPT que perjudicó enormemente el proyecto”.

5.4.3 ACTUACIONES. IMPULSORES ESTRATÉGICOS PROGRAMAS POLÍTICOS DE ACTUACIÓN

Su régimen jurídico es el de un órgano mixto pues como establece el art. 4 de su *Ley de Creación* “La Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia se registrará en sus actuaciones por el derecho privado” aunque se encarga de la prestación de un servicio público. Para la realización de sus actuaciones, la EPT tiene la competencia de programación y concentración económico financiera, que junto con la ordenación funcional y tarifaria del transporte público, y la planificación territorial de infraestructuras y servicios, es una competencia asumida en las dieciocho experiencias de autoridad única en el resto de España. (gráfico 17)

Sin embargo, como ya advirtiera el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 137/2005 sobre la

Ley de creación de la EPT, optar por la categoría de entidad pública empresarial no resulta muy adecuado teniendo en cuenta que, (a diferencia de los organismos autónomos, que realizan actividades prestacionales en el campo normativo del derecho público) se les encomienda la realización de servicios sujetos a contraprestación económica, rigiéndose por el derecho privado, siendo que a la vista de la finalidad principal como órgano de cooperación (véase tablas XI, XII y XV) no resulta fácil encontrar la posibilidad de generar una contraprestación.

Es un régimen de funcionamiento adecuado ya que en el caso de Murcia, no hay empresas públicas que realicen transporte público, sino empresas privadas sujetas a concesión²⁴⁰, lo que hace más fácil el trato con ellas, siendo este uno de los aspectos favorables más destacados en las entrevistas a operadores. En este sentido, José Ángel Enciso, Gerente de la Empresa “Líneas y Autocares” (LYCAR) valoró como positiva la creación de la EPT, señalando que “fue esperanzadora, en el sentido de que, por fin, había un ente que solamente se iba a dedicar a nuestro sector, y que si bien al principio se dedicó únicamente a los problemas del transporte urbano en Murcia, supuestamente centraría sus esfuerzos en conseguir un transporte más moderno, de calidad y sostenible financieramente”.

Pero sería conveniente proceder a hacer un balance de las actuaciones de modernización exigidas por la Ley 10/2009 que las treinta y seis empresas concesionarias han realizado, en base a los datos proporcionados por ellas mismas mediante declaración responsable.

Hay que destacar que solo cinco de las treinta y seis concesionarias, cumplen todos los requisitos de la Ley 10/2009. También puede observarse que mientras los requisitos de contabilidad independiente y formación de profesionales del sector, son satisfechos por un 61% de las empresas, así como el compromiso de calidad según norma UNE 13816 por un

²⁴⁰ En el sector del transporte urbano colectivo de viajeros en superficie, podemos destacar que aunque la mayoría de los municipios, optan por la modalidad de gestión indirecta, son las empresas municipales las que tienen un mayor peso debido a que en las principales ciudades españolas se presta el servicio en régimen de gestión directa, utilizando sociedades mercantiles municipales. De esta forma, 15 operadores que prestan servicio a 25 municipios, cubren un 42% de la población del país. De acuerdo con los estudios realizados por el Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo, la modalidad mayoritaria de gestión que es utilizada por los municipios españoles cuya población supera los 50.000 habitantes, es la gestión indirecta. Sin embargo, en las ciudades de mayor dimensión (más de 100.000 habitantes, que suponen la mayor parte de la población y la mayoría de los activos y cifra de facturación del sector) predomina la gestión directa a través de sociedades mercantiles municipales. Fuente: XXV CONGRESO ANUAL DE AEDEM - PONENCIA1 Valencia 8, 9 y 10 de junio de 2011.

53%, los requisitos que requieren de mayor inversión, como la rebaja en la antigüedad de la flota en 2 puntos porcentuales apenas tiene un cumplimiento del 28%.

Tabla XXV. Cumplimiento de las actuaciones de la Ley 10/2009²⁴¹

ACTUACIONES A REALIZAR		INDICADOR CUANTITATIVO	
A1: Utilización 25% flota sostenible		11 empresas cumplen	
A2: Imagen corporativa EPT		16 empresas cumplen	
A3: Desarrollo y Explotación conforme protocolo de calidad UNE 13816 ²⁴²		19 empresas cumplen	
A4: Formación de profesionales del sector		22 empresas cumplen	
A5: Accesibilidad. Mejora del 40% respecto flota actual		10 empresas cumplen	
A6: Disminución edades media y máxima de la flota		10 empresas cumplen	
A7: Contabilidad Independiente		22 empresas cumplen	
A8: SIT	SAE	Actualización datos	9 empresas cumplen
		Hardware	9 empresas cumplen
	Monética		9 empresas cumplen
	Cajetines		10 empresas cumplen
	Video Vigilancia		No se considera primordial
	Conteo de Viajeros		No se considera primordial

Además, la reducción de edad exigida como contraprestación por la prórroga de las concesiones (en principio tres años y posteriormente cinco) supone una leve reducción de la media de edad de tres meses, y si a esto unimos que las empresas están solicitando reducción de sus servicios, incluso el parámetro de la antigüedad podría llevarnos a una conclusión irreal acerca del esfuerzo inversor de las empresas. En consecuencia, no ya

²⁴¹ Diez empresas concesionarias no ha efectuado declaración responsable acerca del cumplimiento de los requisitos del contrato programa, una de ellas es la concesionaria del transporte en el Área Metropolitana de Murcia.

²⁴² El transporte público es un servicio fundamental en nuestra sociedad y una de las actividades más directamente relacionadas con la calidad de vida de los ciudadanos. La norma UNE-EN 13816 de Transporte público de pasajeros proporciona directrices a los operadores para que asuman compromisos de calidad en la prestación de su servicio, con el fin de satisfacer las expectativas de sus clientes. Los compromisos de calidad deben asumirse en ocho ámbitos: tiempo, confort, información, accesibilidad, seguridad, servicio ofertado, atención al cliente e impacto ambiental.

respecto de medidas accesorias como la imagen corporativa (por otra parte ya obsoleta) o respecto al compromiso de calidad (pues siempre será necesaria una buena imagen del transporte público sobre todo respecto a la demanda potencial no cautiva) sino incluso en relación a parámetros importantes como la edad, los esfuerzos de modernización pueden resultar baldíos si las empresas continúan reduciendo servicios, que al fin y a la postre es lo que verdaderamente percibe el ciudadano para valorar la calidad del servicio.

Y es que los compromisos de actuación de la Ley 10/2009 se han visto como una contraprestación económica a cambio de una prórroga automática que aún se mantiene actualmente, y así lo aseguran los representantes de empresas concesionarias entrevistados, como D. José Ángel Enciso, cuando valora positivamente la política de transporte de viajeros en los años 2010-2012, “en tanto se concedió una prórroga de las concesiones (...) a cambio de una serie de inversiones, que dotó de la necesaria estabilidad a las empresas del sector”, pero cabe preguntarse si esas inversiones, todavía en ejecución en la mayoría de los casos, como puede observarse, y la consecuente prórroga derivada de las mismas e instrumentadas en los contratos programa, no han tenido demasiada importancia entre los objetivos de actuación de la EPT.

5.4.4 INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura de la EPT incluye un Presidente (Consejero de Obras Públicas, y Ordenación del Territorio) un Consejo de Administración, al que corresponden las funciones de gobierno y administración de la entidad, y un Director Gerente, como órgano ejecutivo. La estructura de la Entidad se completa con el Consejo Asesor, como órgano consultivo que integra los sectores afectados y que refleja la participación social. Es conveniente favorecer el consenso en todas sus decisiones aunque también contar con una mayoría suficiente que evite situaciones de bloqueo, y en este sentido, con la participación de todos los ayuntamientos adheridos, aún no teniendo importancia en el mapa concesional, estos aspectos no estaban garantizados. A modo de ejemplo la decisión de prorrogar la concesión de transporte interurbano de Murcia y su área de influencia, no fue bien asumida por el Ayuntamiento de Murcia, que la atribuyó a esta distorsión de la participación.

Al valorar el número de representantes en el órgano ejecutivo de la EPT, aspectos como la

financiación que aporten las administraciones autonómica y municipal al sistema integrado de transportes y a la EPT, resulta un condicionante importante y siendo complejo puede ser decisivo en la eficacia y eficiencia de los fines del organismo. Sin embargo, esta cuestión quedó pendiente de ser desarrollada mediante la aprobación de los Estatutos de la EPT, que sin embargo no vieron la luz.

Aparte de la Comunidad Autónoma forman parte de la misma los municipios que se integren, en cuyo ámbito territorial ejercerá la EPT sus competencias. Por lo que se refiere al Área Metropolitana de Murcia, y predicable también con las salvedades oportunas a las Áreas Metropolitanas de Cartagena y Lorca (diputaciones) la red de servicios de transporte colectivo por autobús cubre tanto la ciudad de Murcia como su zona periférica o de cercanías comprendida en un radio de acción de unos 20 Kms. desde la capital, y viene amparada por un lado por una concesión de transporte urbano de competencia municipal y de otra, por un conjunto de concesiones de transporte por carretera competencia de la CARM²⁴³. En consecuencia, parece inevitable que de forma directa o indirecta, la EPT abarque a toda el área de influencia de la ciudad de Murcia, ya que aunque centrada en servicios interurbanos, este término hay que entenderlo referido tanto servicios intra como intermunicipales.

5.4.5 PLANIFICACIÓN ECONÓMICA y DE RRHH

5.4.5.1 MEDIOS MATERIALES

Teniendo en cuenta los objetivos y funciones atribuidos, podríamos afirmar que los medios asignados a la EPT no han sido los adecuados para financiar el sistema de transporte público, contando con una financiación insuficiente. De hecho esta es la opinión de alguno de los

²⁴³ con la disolución de la EPT y hasta que el Ayuntamiento sacó a concurso el tranvía (concurso del que formó parte como uno de los licitadores en la oferta el grupo Latbus, no adjudicándosele finalmente y realizando alegaciones al PMUS posteriores oponiéndose al tranvía) correspondían a empresas pertenecientes en una u otra medida a los mismos titulares, grupo LATBUS. La concesión de transporte urbano municipal fue otorgada originariamente a las empresas AUMUSA y LIRSA por acuerdo del Ayuntamiento en pleno el 30/9/1981 con plazo de duración de 12 años prorrogables tácitamente por periodos de 3 años. Sin embargo, mediante acuerdo del pleno de 1997 se decidió no denunciar la conexión durante dos periodos de 3 años a contar desde 1/12/1999 por lo que se prorrogó hasta el 1/12/2005 fecha a partir de la cual las relaciones entre ayuntamiento y operadora comenzaron a deteriorarse. Deterioro que ha dado lugar a que el ayuntamiento saque a concurso el transporte adjudicándose a la UTE formada por Martín, Ruiz y Fernanbus.

técnicos consultados (José Luis Giménez Montero) para los que *“(...) esta entidad nació con unos recursos económicos evidentemente insuficientes que, desde el principio, lastraron la posibilidad real de que se convirtiera en una auténtica autoridad única del transporte”*.

En concreto, el presupuesto pudo ser insuficiente incluso para atender el equilibrio económico de la gran empresa del transporte metropolitano de Murcia, de igual manera que sucedió en Barcelona, cuando las empresas municipales de autobús y metro eran financiadas por la Generalitat, el Ayuntamiento y el Estado, igual sucede en el caso de Murcia, y esa contribución a la sostenibilidad financiera de la EPT implica una legitimación de la participación para estas administraciones en detrimento de otros ayuntamientos con voz y voto, pero que obstaculizan los objetivos del área metropolitana. En Barcelona, se intentó remediar esta discordancia entre aportación de recursos financieros, y participación mediante la creación de la ATM²⁴⁴. Que en sus inicios pretendía ser un órgano mas ejecutivo, sin perjuicio de lo cual terminó siendo deliberativo²⁴⁵.

Las subvenciones a la EPT han sido para de forma indirecta bonificar las tarifas de los principales operadores, sin embargo cabe preguntarse si no sería más adecuado introducir en la relación incentivos económicos como la subvención en función de número de viajeros, respecto de la que se ha mostrado favorable alguno de los entrevistados, como D. José Ángel Enciso que indica que *“(...) se debe destinar la necesaria dotación presupuestaria. Es necesario que la administración apoye el uso del transporte público, fomentándolo a través de subvenciones a los usuarios, no a las empresas (...)”*.

En cualquier caso, ante la imposibilidad técnico-jurídica de que la EPT obtenga sus ingresos mediante fórmulas propias de la hacienda local (tasas, recargos impuestos municipales) la principal fuente de financiación ha sido la de la subvención de la CARM pero debería complementarse con un marco plurianual de financiación estable.

5.4.5.2 MEDIOS HUMANOS.

Para la composición de la EPT se optó por personal laboral contratado, si bien en el momento de su creación, concretamente en la tramitación de enmiendas en sede

²⁴⁴ Autoridad del Transporte Metropolitano.

²⁴⁵ Véase Decreto 48/1997.

parlamentaria, el grupo parlamentario mixto propuso que la selección de personal laboral se hiciera mediante convocatoria publicada en el BORM y basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad²⁴⁶, y el grupo parlamentario socialista, propuso que la entidad pudiese contar con personal funcionario y laboral en los términos previstos en la legislación de la Función Pública²⁴⁷. Al final tan solo prosperó la enmienda del grupo mixto, plasmándose en el art. 16.2 de la *Ley 3/2006 de creación*. Como señalamos, D. Francisco García Martínez, destacó en la entrevista la conveniencia de que la EPT hubiera estado integrada por funcionarios profesionales.

En cualquier caso, como puede observarse en gráficos 1 y 2, la partida destinada a gastos de personal durante los años 2010 a 2012, ha sido de 268.000€, 290.700€ y 255.000€ respectivamente, cifras que si bien en el primer año de existencia y ante lo exiguo del presupuesto suponían la tercera parte del global, en los años 2011, y 2012 hay que relativizarlas y ponerlas en comparación con los resultados obtenidos en un contexto de austeridad.

²⁴⁶ Enmienda de modificación de 3 de Abril de 2006. Entrada: 12191

²⁴⁷ Enmienda de modificación de 3 de Abril de 2006. Entrada: 12222

6. CONCLUSIONES

El objetivo central de la investigación ha sido analizar las causas que influyeron en la creación de la EPT para evaluar su funcionamiento y conocer las razones de su desaparición, pero específicamente se ha realizado el análisis atendiendo a las distintas fases del ciclo de políticas públicas.

Teniendo en cuenta el resultado de las técnicas cualitativas empleadas, puede afirmarse que en la creación, funcionamiento y desaparición de la EPT, han intervenido diferentes variables identificadas durante la investigación, como las perspectivas macroeconómicas, la ausencia de medios humanos y materiales, las oligarquías del partido en el gobierno o las pautas de comportamiento de los encargados de implementar la política. Sin embargo, entre todas ellas, las RIG han jugado el papel más relevante, en cuanto que sirven para explicar tanto la creación como la desaparición de la EPT.

Las RIG están presentes en la formulación de la política cuando se afirma que la institucionalización de mecanismos de cooperación puede influir en la mejora de la coordinación de una política como la de transportes en la que, por existir una concurrencia competencial, se produce la intervención de varios niveles de gobierno.

También las RIG aparecen en la implementación cuando en el funcionamiento de la EPT como estrategia central de la política regional de transportes se ha definido una red de actores no exenta de complejidad y en la que junto a los operadores de transporte como actores privados, participan actores públicos de características político-institucionales pertenecientes a niveles regional y local.

Pero además, a la vista de la evaluación de las actuaciones que según lo expuesto se llevaron a cabo en la EPT, podríamos preguntarnos qué es lo que ha salido mal para que la EPT no cumpliera sus objetivos y desapareciera. Podemos preguntarnos por la existencia de fallos en la implementación en la estrategia de creación de la EPT. Es cierto que cuanto más larga es la cadena de causas de desaparición de la EPT más numerosas serán las relaciones

recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación (Pressman y Wildavsky 1998:56)²⁴⁸ pero ello no debe impedirnos apuntar algunos hallazgos para que, profundizando en los resultados, podamos tenerlos en cuenta en futuros procesos de creación de organismos similares:

1/ Buena estrategia de comunicación pero insuficiente participación que provoca debilidad en el consenso de ciertas medidas.

La implementación de la EPT contó con una estrategia mediática bien diseñada con el fin de disminuir la oposición de los agentes participantes y de los grupos políticos, aumentando la aceptación y el consenso en torno a sus objetivos. Estuvo bien diseñada, pero sólo eso, pues puede observarse en las entrevistas cómo la estrategia no se correspondió con una sensación de confianza en la necesidad de su creación, con cierto recelo entre los funcionarios de la DGTP, entre los “street level bureaucrats” encargados de lograr sus objetivos, o cuando menos en algunas de las herramientas de que se dotó a la EPT para la consecución de sus fines. Realmente la EPT estuvo rodeada de poca convicción en la necesidad de su creación, con resistencias al cambio desde las estructuras institucionales, sobre todo a la cesión de competencias. A ello hay que unir la escasa participación de los municipios alejados del área metropolitana de Murcia.

Por otra parte, la implementación “heredó” un déficit importante de participación en la fase de formulación, con la ausencia de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de consumidores y usuarios tal y como se destacó en el debate parlamentario. Esto se tradujo en una fragilidad en el proceso de evolución hacia la consecución de los objetivos. La identificación de los problemas por los actores con intereses en el proyecto, aunque conlleve dar un paso atrás que pueda entenderse como un obstáculo, se traduce en un reforzamiento del consenso que hace que la implementación tenga más posibilidades de éxito. Este déficit de participación podría

²⁴⁸ Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica.

estar entre las razones que explican la dificultad de cumplir con el objetivo de “proponer al Consejo de gobierno la elaboración del Plan de Transporte de Viajeros” que no llegó a ver la luz en los años de existencia de la EPT.

Hemos hecho referencia a la complejidad de la red de actores y en este sentido la opinión del presidente de Consumur haciendo balance sobre la eficacia que para el transporte supuso la creación de la EPT, es bastante negativa y puede ser un ejemplo de la falta de consenso que rodeó la fase de formulación de la política, derivando en una escasa identificación con los objetivos:

“Ha resultado ser un instrumento incapaz de rentabilizar, a pesar de todos los medios con los que contaba. Incompetente para dar respuesta a los graves problemas de un transporte de calidad en la región. Incapaz de solucionar y coordinar adecuadamente los transportes urbanos e interurbanos en un municipio como Murcia que acapara más del 25% de la población regional. Incapaz de gestionar un transporte metropolitano, así como de influir en la nefasta política que un ayuntamiento como Murcia desarrolló con la implementación de un tranvía innecesario y que solo resulta beneficioso para una empresa en detrimento de los intereses de los ciudadanos de dicho municipio. Una entidad incapaz de dar respuesta a la accesibilidad a los transportes por carretera, coordinación horaria de los mismos y ampliación de líneas de los interurbanos, suprimiendo líneas y acortando franjas horarias en otras, así como ineficaz para influir en la gestión de dos compañías que operan en un mismo municipio. ¿Qué ha hecho la EPT? Flirtear con un despilfarro económico injustificado.”

2/ Ausencia de una planificación estratégica de transportes.

Toda estrategia de implementación conlleva la necesidad correlativa de realizar previamente una planificación estratégica correctamente diseñada, que fundamente un proyecto global y coordinado de transportes entre los diferentes niveles de gobierno con competencias de transportes, y así ha sucedido a nivel comparado en

otras experiencias a las que se ha hecho referencia, como el Plan de Transportes del gobierno valenciano, que vincula a los municipios actuando el gobierno autonómico de forma subsidiaria. Además, como hemos indicado, la necesidad de contar con un plan de transportes ha sido históricamente una constante para los distintos gobiernos a nivel regional. Sin embargo, los antecedentes en el año 2000 con la elaboración del Plan Integral de Viajeros de la Región de Murcia, o con el Plan Director de Transportes del año 1984, no han servido para incentivar la elaboración del anhelado plan durante los años de existencia de la EPT y ello a pesar de ser una de las funciones que la Ley de creación atribuye al Consejo de Administración.

3/ La pretendida flexibilidad en su creación se convierte en improvisación

Este fallo de implementación podría ser una consecuencia del anterior, y también de la inexistencia de una labor previa de estudio y análisis. En el debate político vimos cómo se procedió a la creación de la EPT sin que anteriormente existiera un grupo de trabajo que estudiara los problemas de coordinación del transporte regional, como sin embargo sí existió en el caso asturiano, y sin que las cuestiones como las funciones y tareas a ejercer por cada nivel gubernamental, estuviesen claramente delimitadas por medio de la existencia de una normativa previa, siendo trascendental para una materia como el transporte en la que existe una comunidad de fines derivada de la concurrencia competencial de varios entes. ¿Bajo qué amparo legal se incluyeron las competencias en un ente autonómico para decidir sobre cuestiones referentes a concesiones de titularidad municipal?

Esto pudo entenderse al principio como una pretendida flexibilidad que dotaba de cierta agilidad a su funcionamiento, pues se entendía que la relación causa efecto entre poner en marcha una autoridad común de transportes y el aumento de las estadísticas de utilización del transporte público iba a ser inexorable, pero, cuando se profundiza en la modernización de concesiones sin que se haya producido el traspaso de funciones desde la DGTP, cuando se persigue la unificación tarifaria sin que exista un proyecto global para el transporte regional, o cuando en cuestión de meses y de forma desprogramada se promueve la adhesión de ayuntamientos ajenos a los

ámbitos de actuación metropolitanos, y a los núcleos de concentración de las demandas de transporte, lo que se transmite es cierta sensación de improvisación. Una improvisación en la que siempre está presente como problema de fondo el inadecuado funcionamiento de las RIG entre los niveles regional y local.

4/ Carencia de medios y recursos materiales e inexistencia de representación ponderada económicamente en sus órganos de gobierno

En la política de transportes, la observación empírica del estado en movimiento y en concreto la creación de un organismo especializado como la EPT, nos da una idea de cómo la CARM se propone intervenir para fomentar el uso de transporte público, pero esa dimensión cualitativa debe ir acompañada de la cuantitativa, de los medios o recursos. Desde dentro de la entidad se admite que no se dotó con los suficientes medios a la entidad, como afirma el técnico de la EPT:

“(...) pienso que podía haberse logrado una mayor presencia y actividad de la EPT desde su misma creación si se le hubiese dotado del presupuesto necesario para poder atender todas las deficiencias y necesidades que el transporte de viajeros en autobús en la Región de Murcia presentaba. El transporte de viajeros en autobús es un servicio altamente deficitario que requiere de subvención por parte de las Administraciones. Si a la EPT se le hubiese dotado, desde el primer momento, de un presupuesto acorde a la finalidad y objetivo que con la misma se pretendía alcanzar, los resultados se hubieran hecho palpables rápidamente y se habría generado una importante alarma social, así como dentro de todas las Administraciones intervinientes en la EPT, una vez fuera conocida la noticia de la decisión de eliminar dicha Entidad.”

Pero además la creación de una nueva organización con una estructura plural en la dirección ejecutiva, integrada por los 45 ayuntamientos adheridos, es algo más que la mera creación de un aparato burocrático y supone una clara invitación a que esa multiplicidad de actores vean correspondida su participación mediante una

representación económica ponderada. La implementación conlleva determinar los medios más directos para alcanzar los objetivos, y centrar la atención no tanto en la creación de la estructura organizativa para ejecutar el programa como en su funcionamiento.

No se recogió en los Estatutos de la EPT (siquiera sea potencialmente, pues no se llegaron a elaborar) que el voto de Ayuntamientos como el de Murcia, sería ponderado como compensación a su baja representatividad. El CES ya indicó en 2005 que no se consideraba oportuno fijar la participación de Ayuntamientos y CARM en la Ley de presupuestos sino que sería más adecuado hacerlo en los Estatutos, y aunque hubo tiempo para ello, no se llegaron a aprobar en los seis años de existencia.

No resulta razonable equiparar el voto de una de las áreas metropolitanas de mayor envergadura a nivel nacional como la de Murcia, con el de Ayuntamientos correspondientes a núcleos o subsistemas urbanos dispersos sin servicio de transporte y alejados de las áreas supralocales de prestación, en cuanto que esto implica la existencia de fallos de legitimación en la participación de los ayuntamientos que se pueden proyectar en las RIG.

5/ Mal funcionamiento de las RIG en una red de actores conflictual

Como hemos indicado al analizar las RIG en la implementación de la EPT, la apuesta del ayuntamiento de Murcia por un tranvía localista en lugar de metropolitano, y el excesivo protagonismo de las relaciones políticas con la exigencia de que la CARM participara al 50% en su costosa financiación para aliviar la deuda municipal, supuso un punto de inflexión en las RIG entre los actores autonómico y local. Además, los problemas económicos del operador principal de líneas interurbanas y urbanas (LATBUS), con una clara dependencia institucional y acostumbrado a que el poder de decisión estuviese en pocas manos, pero a su vez clave en la consecución de objetivos primordiales para la EPT como la unificación tarifaria, convirtió a la red de actores en una red conflictiva, que a la postre se tradujo en la principal brecha de implementación que dió al traste con las expectativas generadas con la EPT.

En consecuencia, dos son los mensajes claros que pueden derivarse de la experiencia de la EPT:

- El primero es que a la vista de los fallos de implementación expuestos, la norma de creación por sí misma no es requisito suficiente para garantizar el éxito en la implementación de una política pública, y menos aún cuando es una norma que nace debilitada sin un proyecto global y una norma de base que la respalde. Junto a los problemas de implementación que se han planteado, la situación funcional en la que encaja el transporte urbano e interurbano a modo de sistema unitario, ha venido manteniéndose en el caso de Murcia en base a la unidad de acción que posibilitaba el entramado empresarial del grupo LATBUS (como indica GARCIA, 1998, p. 8) si bien esa homogeneización adolecía de una gran fragilidad legal, a causa de las incertidumbres que perturbaban su consolidación, por lo que para instrumentar una solución que consolidara y permitiese proyectar al futuro la red de transporte urbano/interurbano debía arbitrarse una solución consensuada a través de un marco estable. A fin de asegurar la movilidad de la población asentada en un área geográfica como la Región de Murcia, con interrelaciones socioeconómicas y sometida no obstante a diversas dependencias administrativas, las soluciones fueron variadas según se detalló en tabla VII. Sin embargo en ninguna de esas soluciones se contempló previamente ni la existencia de una norma que diese cobertura legal a la distribución de competencias, ni la creación de un grupo de trabajo especializado y respaldado en su caso por un convenio de colaboración entre la CARM y Ayuntamiento en el que se encuentre la fórmula para una fusión u homogeneización de las concesiones urbanas e interurbanas. Estas dos medidas hubieran contribuido a un mejor funcionamiento de las RIG y en consecuencia a una mayor eficacia en el sistema transporte regional.
- y el segundo, que en todas las fases del ciclo de políticas públicas, la EPT no se encuentra aislada de su entorno en el que aparece como estrategia troncal de una política de transportes caracterizada por del juego de las RIG en la red de actores responsables de esa implementación.

En la investigación además se contempla como objetivo específico la evaluación de los objetivos que se perseguían con la creación de la EPT, y teniendo en cuenta el CMI definido en Tabla XXII, podemos considerar que a la vista de las actuaciones desplegadas y conforme a criterios de eficacia, el objetivo de fomento de transporte público se ha conseguido en cuanto al ámbito territorial de Murcia y su área metropolitana, si bien respecto al transporte interurbano y extendiendo su actuación a la totalidad de la Región de Murcia, se produce un descenso en las cifras de utilización de transporte público no demasiado significativo. Por otra parte, respecto a la coordinación de actuaciones, la creación en sí misma de la EPT es satisfactoria atendiendo a criterios de gobernanza, si bien mientras el subobjetivo 02.1 referente a la adhesión de la totalidad de ayuntamientos de la Región, parece no resistir un análisis de eficiencia, el subobjetivo 02.2 sobre la realización de contratos programa con las 35 empresas concesionarias, se considera eficazmente conseguido, aunque no se pueda decir lo mismo desde el punto de vista de la pertinencia. En cuanto a la gestión, control y modernización de las concesiones, se entiende conseguido el objetivo conforme a criterios de efectividad, siendo destacables los esfuerzos realizados por la EPT para modernizar las concesiones, si bien a la vista del generalizado incumplimiento de las exigencias de modernización por las operadoras²⁴⁹, los contratos programa se convirtieron pronto en “papel mojado” pues aparte de para la incorporación incompleta y parcial de tecnologías, no han servido de instrumento para la eficaz consecución de objetivos más ambiciosos como el de control de viajeros a efectos del otorgamiento de subvenciones (una vez se amplió el plazo de la concesión de tres a cinco años) por lo que surgen dudas de si realmente sirvieron de pretexto para prorrogar la duración de las concesiones por la situación de crisis económica.

Por otra parte, la preocupación por establecer una tarifa única ha sido constante para la EPT según se destacó por varios entrevistados e incluso por uno de sus Directores Gerentes, José Guillen. Se pretendió coordinar la emisión, distribución y, en su caso, venta de títulos o

²⁴⁹ Como se demostró solo cinco de las treinta y cinco cumplen totalmente los requisitos de modernización según datos actualizados a 2013

billetes entre los distintos operadores, a fin de conseguir la quimera del título único regional. Sin embargo, es una tarea que se quedó a medio camino, y que debería haber respondido a la elaboración de un Plan de Transportes que incluyese las tarifas sociales a aplicar, el déficit de explotación y las subvenciones, y en el que se fijasen los porcentajes de financiación entre el Ayuntamiento y la CARM que a la postre se ha revelado como una de las manifestaciones del inadecuado funcionamiento de las RIG y uno de los puntos de desencuentro subyacentes incluso una vez desapareció la EPT.

En consecuencia, atendiendo a estos problemas de coordinación, quizá debería haberse contemplado un ámbito territorial de actuación menos ambicioso para la EPT, limitado a las principales áreas metropolitanas tomando como referencia las localidades con más de 50.000 habitantes y con una financiación equilibrada en función de su participación efectiva en el modelo global del transporte público, para posteriormente y con el resto de concesiones intermunicipales, diseñar una sistema integrado mediante la firma de los correspondientes contratos programa.

El marco tarifario común, era un objetivo deseado por la repercusión social y la imagen favorable que podía generar en la percepción por los ciudadanos de la EPT, pero sobre todo por que significaba la plasmación del objetivo principal de coordinación que se encomendó a la EPT. La estrategia de conseguir una tarjeta única tenía varias fases. En primer lugar la simplificación de los innumerables títulos de transportes en cada uno de los municipios, después la unificación para que fueran utilizados a nivel local, metropolitano y regional, y finalmente la integración para que el título fuese utilizado indistintamente en los diferentes transportes. El diseño no era malo, pero es una estrategia que suponía un cambio de gran intensidad para la que era necesario también un gran esfuerzo de consenso y participación. En los grandes cambios la implementación es compleja y se requiere gran consenso, mientras que en los cambios más livianos la implementación da mejores resultados al responder a una estrategia de ejecución gradual. Pero no solo por este motivo la consecución de la tarjeta única se quedó a medias.

Es que además se quiere conseguir el marco tarifario común simultáneamente a otros objetivos con los que está relacionado, como el de coordinación del transporte en ayuntamientos o el de modernización de las concesiones mediante los contratos programa,

y ello porque quizá la EPT, a pesar de considerarse favorable para mejorar y fomentar el transporte público y así se pudo comprobar en la participación y el debate parlamentario, sufrió también la falta de convicción con la que se veía su creación en algunos sectores afectados, como el aparato burocrático encargado de ayudar en su implementación, de manera que necesitaba “vender” sus logros rápidamente para que fuera percibida por los ciudadanos como necesaria.

No ya por las ausencias de una norma que regule el transporte o de un proyecto global de transporte regional, sino también por una mera cuestión de programación ordenada y planificación estratégica en la consecución de objetivos, no se podría pretender conseguir una tarifa común regional mediante el otorgamiento de subvenciones, cuando como se demostró en la implantación de la tarifa común a nivel municipal, existía de fondo un problema competencial mal regulado entre los niveles local y regional.

Tampoco se puede hacer sin un proyecto global de transporte que clarifique cuales son las preferencias en el modelo de transporte, para que ninguna administración emprenda unilateralmente una política localista o cortoplacista de transporte que dé al traste con las exigencias de movilidad metropolitana.

Y esto no se puede subsanar reivindicando la adhesión de ayuntamientos, que empezó a gestarse en 2008 y se consiguió al año siguiente, cuando todavía no se han traspasado las funciones desde el nivel regional, lo que tuvo lugar en 2010.

No se puede pasar de la simplificación a la integración, sin pasar por la unificación, y para esta última, había que conseguir el traspaso “efectivo” desde el nivel regional y posteriormente la adhesión e implicación del nivel local. Sin embargo, se empezó por la simplificación, algo fácil a nivel universitario, se continuó con la adhesión, para posteriormente abordar la unificación, pero solo de forma incompleta y en algunos municipios, quedando latente el problema de cómo articular esa integración de ayuntamientos que en cuanto que comportaba una cesión encubierta de competencias, incomodaba a los ayuntamientos, al menos a los que tenían asignado el transporte entre sus funciones, y no se abordó el traspaso de competencias desde el nivel regional hasta 2010 como se ha indicado. Además las subvenciones se otorgan para cumplir con el objetivo de la

tarjeta única, sin que se cumplan los requisitos técnicos a las operadoras previstos por el contrato programa. Esto se deja para el final, tan al final que cuando se disuelve la EPT tan solo un 14% de las operadoras cumple las exigencias de modernización. Sin modernización, no hay control de subvenciones por viajero, y sin control de subvenciones, no debió implementarse el objetivo tarifario, y menos aún sin estar completo el mapa competencial, y sin que existiese proyecto global de transporte, unificado entre todos los actores intervinientes en las RIG.

En todas las entrevistas realizadas, se observa un denominador común en base al cual se considera que la desaparición de la EPT es un paso atrás y se entiende como una de las causas de su disolución, el inadecuado funcionamiento de las RIG, junto a otras variables intervinientes en menor medida como la austeridad de las políticas presupuestarias motivada por la situación de crisis.

También coinciden los entrevistados en la fase de evaluación, en que se trata de un servicio público esencial equiparable a otros más asumidos por la sociedad, como la educación o la sanidad, y que en términos de eficiencia es mucho más fácil de satisfacer. De hecho, no por desaparecer la EPT se ha dejado de destinar partidas presupuestarias a la bonificación de la tarifa de transporte público y a otras mejoras encaminadas al fomento en su utilización. A modo de ejemplo, cuando ya estaba sentenciada, y por lo que se refiere al Área Metropolitana de Murcia, la CARM reordenó los servicios de la empresa Latbus, simplificando sus líneas y servicios mediante la Orden de 17 Septiembre de 2012²⁵⁰ y de forma complementaria se ha implantó un sistema tarifario eficiente con precio del billete sencillo interurbano a 1,50€ para servicios que discurran por el término municipal de Murcia, mediante Orden de 5 de Octubre de 2012²⁵¹. Como dijimos este fue el precio que

²⁵⁰ BORM nº 218 19 de Septiembre de 2012

²⁵¹ BORM nº 233 6 de Octubre de 2012. En los presupuestos de 2013, se otorgan subvenciones a las empresas concesionarias del transporte en las áreas metropolitanas de Murcia, Cartagena y Lorca en cuantías similares a las otorgadas a la EPT durante los años 2011 y 2012²⁵¹, ello sin perjuicio de otras subvenciones otorgadas por la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación para financiar el bono universitario. También mediante la firma de los oportunos convenios de colaboración se siguen otorgando subvenciones por el Ayuntamiento para financiar el bono social destinado a familias numerosas y pensionistas. Por otra parte, se prorroga plazo para cumplir los parámetros de modernización de la Ley 10/2009 hasta 2014, y así evitar la caducidad de la concesión. En consecuencia, se siguen adoptando iniciativas para fomentar el uso del transporte público, destinando recursos a mantener el equilibrio económico de concesiones en las que los costes de explotación generan importantes desajustes entre el dimensionamiento de la oferta-demanda con líneas deficitarias, y

tuvo que pagar para desbloquear el conflicto motivado por los problemas económicos de la empresa LATBUS, problemas, que se extendieron a las instituciones.

Una decisión, la de su desaparición, que en consecuencia, no resulta justificada atendiendo únicamente a criterios de economía pues como puede observarse, tan solo la suma de los subproyectos destinados a las empresas concesionarias de las tres principales áreas metropolitanas de la Región, ya iguala el presupuesto destinado a la EPT en el año 2012. Así pues, puede entenderse que no siendo la razón principal de su desaparición, la situación de crisis sí pudo ser el detonante e intervenir en la supresión de un organismo para el que las expectativas y exigencias eran muy altas, que transmitía desconfianza en algunos actores y en el que sus ambiciosas metas y objetivos comenzaban a diluirse en el tiempo, sufriendo las consecuencias de un contexto político-económico, que trasciende a un servicio de transporte de viajeros eficiente y de calidad, que no entra en una agenda política que atiende únicamente a los criterios de austeridad marcados por la política de gasto público nacional y de la UE, y poco propicio a la realización de un análisis coste-beneficio a largo plazo.

Mirando hacia el futuro, sería conveniente afrontar los problemas reales de movilidad potenciando el transporte público con los recursos adecuados para su mejora y modernización, implementando estrategias de movilidad globales, unificadas, firmes, y sostenibles. En consecuencia, en un contexto como el actual en el que bajo criterios de gobernanza el Estado es necesario pero no suficiente, las Administraciones Públicas tienen el reto de responder a los principios constitucionales de los que se deriva el derecho a la movilidad en las aglomeraciones urbanas, en cuanto que servicio esencial a la ciudadanía, desde un prisma en el que se fomente la participación de todos los actores en el proceso de decisión pública.

Gran parte de los entrevistados han destacado que se debe continuar con la búsqueda de fórmulas que optimicen el servicio de transporte público metropolitano como la creación de los organismos de concentración de competencias. La eficacia del sistema de transportes

soportando en definitiva, un sistema de transporte público de viajeros pero sin una infraestructura organizativa que ejerza las funciones de coordinación.

mejora cuando se crean mecanismos de cooperación institucional en los que se integran los diferentes actores que prestan de forma coordinada servicios de carácter urbano e interurbano, y ello aún con mayor intensidad en una política como la de transportes caracterizada por la existencia de una red de actores compleja en la que de forma concurrente varios niveles de gobierno realizan actuaciones. Por tanto las RIG no solo se constituyen como una variable explicativa de la creación de la EPT sino que además atendiendo a su evolución, los problemas de funcionamiento en la red de actores diseñada, contribuyen a explicar igualmente su desaparición. En la investigación realizada se ha puesto de manifiesto que la creación, funcionamiento y desaparición de la EPT tuvo una gran relevancia y repercusión social, y puede considerarse como un caso típico que después de ser analizado con la suficiente profundidad permite afirmar que la modernización, mejora y eficacia de un sistema de transporte depende de la creación de una autoridad común, que, superando las barreras competenciales existentes, permita la actuación coordinada de los actores y el adecuado funcionamiento de las RIG.

7. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS, MONOGRAFÍAS Y REVISTAS

AGUILAR VILLANUEVA, LUÍS .F. 1993. *“La implementación de las Políticas Públicas”*. México D.F.:Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

ALFERFER, HAROLD.1967. *“La Administración Pública en las naciones nuevas”* Buenos Aires:Paidós.

ALFORD, ROBERT y FRIEDLAND, ROGER. 1991. *“Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia”* Buenos Aires:Manantial.

ANDERSON, WILLIAM R. 1960. “Intergovernmental relations in review” nº10 de *“Intergovernmental relations in United States”* research monograph en Intergovernmental relations series. University of Minnesota Press.

ANDUIZA PEREA, EVA, CRESPO MARTINEZ, ISMAEL, y MENDEZ LAGO, MÓNICA. 2009. *“Metodología de la Ciencia Política”* en Cuadernos Metodológicos nº28, Madrid. CIS 2ª ed. revisada.

APARICIO MOURELO, ÁNGEL. 1993. *“Los Consorcios de Transporte: protagonistas de una movilidad sostenible”* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126. pp. 27-41

ARENILLA SAEZ, MANUEL. 2009. *“El pacto local: la necesario modernización territorial del poder”* en Gobierno y Pacto Local, Madrid:BOE y MAP. p. 159

ARIÑO ORTIZ, GASPAR y ESCRIBANO TESTAUT, PEDRO, 2000. “La necesaria introducción de competencia en el transporte terrestre de viajeros” en *“Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros”* Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2 y 3. pp. 89-103

BALLART HERNÁNDEZ, FRANÇESC XABIER. 1992. Estudios/Working Papers. *“Como evaluar programas y servicios públicos”* MAP. Madrid.

BARBERÁ DE LA TORRE, RAFAEL ANTONIO y PIRES JIMENEZ, LUIS. 2012. “Móstoles ciudad conectada. La dimensión del transporte y la movilidad en el Plan Estratégico de Móstoles” pp. 137 a 158 en ARENILLA SÁEZ, MANUEL. *“Ciudad, Gobernanza y Planificación Estratégica (aportes de la experiencia de móstoles)”* Madrid: DYKINSON, SL.

BARDACH, EUGENE. 1977.*“The implementation Game. What happens After a Bill Becomes a Law”*. MITT Press, Cambridge.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, BELÉN Y MORATA GARCIA DE LA PUERTA, BELÉN. 2005. *“La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la Administración Pública”*, en MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ (coord.), *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada. Fundación Dialnet.

BULCOURF, PABLO y CARDOZO, NELSON D. 2008. *“¿Por qué comparar Políticas Públicas?”* Documento de trabajo de Política Comparada. Revista Latinoamericana de Política Comparada. Buenos Aires.

CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL, PEREZ GUERRERO, PEDRO LUIS 2002 *“Introducción al gobierno y a la gestión local”* Alicante:Gamma.

CASCALES MORENO, FERNANDO J. 2010. “Políticas de Fomento del Transporte Público de Viajeros” en III FORO DE LA MOVILIDAD *“El ciudadano como protagonista de la movilidad “por una movilidad saludable”* Murcia.

CAZALLO ANTÚNEZ, ANA MARÍA 2010. *“Las políticas y la economía del sector del transporte de viajeros en España y Andalucía”* Reflexiones, Revista de Obras Públicas, Transportes y Ordenación Territorial. nº 11. II/2010 pp. 81-149

CEA D'ANCONA, M^a ANGELES, 1999. *“Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social”*. MADRID: Síntesis.

CERRILLO MARTÍNEZ, AGUSTÍ, 2005. *“La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”*. 1^a ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna, p. 262.

CHANDLER RALPH, y PLANO JACK. 1988. *“The Public Administration Dictionary”* California ABC Clio:Thousand Oaks. pp. 199-200.

CHAQUÉS BONAFONT, LAURA, 2004. *“Redes de Políticas Públicas”* 1^a ed. Madrid. Colección de Monografías del CIS nº 206. CIS.

COLINO CÁMARA, CÉSAR. 2013. *“Los Gobiernos y las administraciones locales”* en SALVADOR PARRADO, CÉSAR COLINO y JOSÉ A. OLMEDA (eds.) *“Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada”*. Valencia: Tirant lo Blanch.

COLINO CÁMARA, CÉSAR, LEÓN SANDRA, y FERRÍN MÓNICA. 2012. *“La práctica de la Cooperación Intergubernamental en España”* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

COLOMER FERNANDEZ, JOSE VICENTE. 2008. *“Visión global de la movilidad: Los consorcios de Transporte como nuevo sistema de gestión”* en I FORO DE LA MOVILIDAD DE LA REGIÓN DE MURCIA *“Nuevas Políticas de Movilidad”* Murcia.

COBERTTA, PIERGIORGIO. 2003 *“Metodología y Técnicas de Investigación Social”*. Madrid:José Manuel Cejudo.

DAHL, ROBERT. 1956. *“A preface to democratic theory”*. Chicago: University of Chicago Press.

DAHL, ROBERT. 1961. *“Who governs?”* New haven: Yale University Press”.

DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO, ELIZONDO LOPETEGUI, ARANTXA, JUARISTI LARRINAGA, FRANCISCO, MOKOROA ARIZKORRETA, JUAN LUIS, y MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE, 2013. *“Las Conferencias Sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”* Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época, nº14.

DELGADO SOTILLOS, IRENE. 2006. *“La identidad Regional en la Comunidad Autónoma de Madrid”* en *“Las relaciones intergubernamentales de la Comunidad de Madrid. La visión de políticos y ciudadanos”* LÓPEZ-ARANGUREN, EDUARDO et al. Madrid.

DURBAN SANCHEZ, MIGUEL, GUTIERREZ ARISPON, ARMANDO FIDEL, y SANCHEZ CANTERO, RAFAEL. 2003. *“El Consorcio de Transportes en el Área de Sevilla”* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126. Pp. 104-116

ECHEVARRÍA ARIZNAVARRETA, KOLDO *“Los procesos de modernización de las Administraciones Públicas en Europa”*. Estudio/Working Papers. Temas de Gerencia Pública INAP

FEINSTEIN, OSVALDO. Mayo-Junio 2007 *“La evaluación pragmática de las políticas públicas”*. Evaluación de Políticas Públicas. Revista ICE nº836.

FERNANDEZ, ANTONI. 1996, *“Las Políticas Públicas”* p. 428 en CAMINAL BADÍA, MIQUEL *“Manual de Ciencia Política”* Madrid: Tecnos.

- GARCIA MARTINEZ, ELOY. 2000. "El mercado del transporte: El modelo español ante el reto de la emergencia de un ordenamiento europeo del transporte" en *"Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros"* Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2 y 3. Madrid, pp. 27-55
- GARCIA MARTINEZ, ELOY. 1998 *"Análisis de la situación de la red de servicios de transporte urbano e interurbano de viajeros en la ciudad de Murcia y su zona de influencia y fórmulas para su consolidación legal como una red unitaria"* Madrid.
- GRAU CREUS, MIREIA y CARRIÓN, JOSÉ ISRAEL. 2002. *"Políticas públicas y estudios de caso: una guía para la realización de trabajos de análisis paso a paso"* Murcia: DM
- GRAU CREUS, MIREIA y MATEOS, ARACELI. 2002. *"Análisis Políticas Públicas en España: Enfoques y casos"* Valencia: Tirant lo Blanch.
- HAAS, PETER M. 1992. *"Introduction: Epistemic communities and international policy coordination"* International Organization, 46, 1: pp. 1-35
- HECLO, HUGH 1974, *"Modern social politics in Britain and Sweden"* New Haven: Yale University Press.
- HUETE GARCÍA, MARÍA ANGELES, y NAVARRO YAÑEZ, CLEMENTE, 2010, *"Las instituciones, las políticas y la colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local. Estudio comparado de casos"* Revista Española de Ciencia Política. Nº 24 pp. 33-52.
- ITURBE LÓPEZ JOSE IGNACIO 1993. *"La apuesta por una movilidad sostenible: el Consorcio Regional de Transportes de Madrid"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 Madrid pp. 42-60
- ISUANI, ERNESTO ALDO y NIETO MICHEL, DANIEL RICARDO. Febrero 2002. *"La cuestión social y el Estado del Bienestar en el mundo post-Keynesiano"* Revista del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo nº 22 Caracas
- JORDANA, JACINT, MOTA, FABIOLA Y NOFERINI, ANDREA 2009. *"La política de cohesión Europea en dos regiones españolas: configurando las redes de políticas y el capital social"*. Gestión y Analisis de políticas públicas. Nueva época. Nº1. Madrid:INAP
- JORNADAS SOBRE POLÍTICAS NACIONALES DE TRANSPORTE EN LA UNIÓN EUROPEA. SERIES MONOGRÁFICAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO. 2001. *"La Política Británica de Transportes"*.
- LECLER, STÉPHANE. 1993. *"Organización del Transporte Publico en las Áreas Metropolitanas Europeas"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 Madrid pp. 12-26
- LECTURAS DE TRANSPORTE, TURISMO Y COMUNICACIONES. 1988. *La distribución de competencias en materia de transportes en determinados Estados Federales.*
- LIJPHART, AREND *"Comparative politics and the comparative method"* en American Political Science Review, nº 65 pp. 682-693
- LÓPEZ ANSEDE, ANA MARIA y RUIZ LÓPEZ, JOAQUIN. 2012, *"Evaluación Smart. Utilidad de la evaluación de la calidad de los servicios"* GAPP. Revista de Gestión y Analisis de Políticas Públicas. Nueva época, nº8, Julio-Diciembre, pp. 115-143
- LÓPEZ MARTIN, AURELIO. 1993. *"Entitat de Transport Metropolità de Valencia: Antecedentes, Creación y Situación Actual"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 Madrid pp. 79-89
- LOWI, THEODORE J. 1964. *"American buseness and public policy case studies and political theory"* World Politics, 16 pp. 677-715

LOWI, THEODORE J. 1972. "Four systems of Policy, Politics and Choice" en *Public Administration Review*, 32: pp. 298-310.

MARMOLEJO DUARTE, CARLOS, RUIZ ESTUPIÑÁN, NANCY, y TORNÉS FERNÁNDEZ, MOIRA, 2015, "¿Cuán policéntricas son nuestras ciudades? Un análisis para las siete grandes áreas metropolitanas en España" en *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales. XLVII nº 186.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO. 2007. "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales" en "Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de los programas sociales" Washington: Cortázar Valverde.

MARÍN URBANO, PABLO. 2000. "El Transporte de viajeros por carretera en el contexto de la política común de transportes: evolución y resultados" en "Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros" Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2 y 3. Madrid, pp. 277-305

MARTÍN RETORTILLO, LORENZO. 2000 "Sistema y visión de conjunto frente a dispersión en el régimen jurídico de los transportes" en "Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros" Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2 y 3. Madrid, pp. 118-129

MENDOZA MAYORDOMO, XABIER "Técnicas Gerenciales y modernización de la Administración Pública". Revista DA-1990, núm. 223

MILWARD, H. BRINTON Y WAMSLEY, GARY L. 1985 'Policy subsystems, networks and the tools of public management', en K.I. Hanf y Th. A. J. Toonen eds. (1985) *Policy implementation in Federal and Unitary Systems*, Nijhoff Dordrecht, pp. 105-30

MIRALLES-GUASCH, CARME Y CEBOLLADA I FRONTERA, ÀNGEL 2003. Estudio/Working Papers "Movilidad y Transporte: Opciones Políticas para la ciudad" nº 25/2003. Fundación Alternativas.

MORATA TIERRA, FRANCESC "Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales" Revista DA-Oct 1990 Marzo 1991, núm. 224-225

NICANDRO CRUZ RUBIO, CÉSAR 1999. "El Reto Público de la Implementación" en *Estudios Políticos*, Nº21, Cuarta época Mayo-Agosto.

NORDLINGER, ERIC A. 1982. *On the autonomy of the democratic state*. Harvard University Press.

OCDE, "Panorama de las Administraciones Públicas 2009" Traducción de Adela Romero Tarín. Madrid, 2010. Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2010.

OLSEN, JOHAN P., RONESS, PAUL, & SAETREN, HAROLD 1982. Norway: "Still peaceful coexistence and revolution in slow motion?. *Policy Styles in Western Europe*", pp. 47-79.

OZSLAK, OSCAR, y O'DONNELL GUILLERMO. 1982. "Estudio y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*. Nº1 Caracas.

PASQUINO, GIANFRANCO. 2004. "Sistemas políticos comparados" Buenos Aires: Prometeo.

PARRADO, SALVADOR 2015, "El Análisis de la gestión pública". Valencia: Tirant Lo Blanch.

PARSONS, WAYNE 2008. "Políticas Públicas" México: Miño Dávila.

PEÑA, VICTOR SAMUEL. 2013 "¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental" *Revista de Gestión Pública*. Volumen II, nº2 Julio-Diciembre

- PÉREZ CASTAÑOS, SERGIO, 2015 *"Autonomía y Poder Político. Una batería de indicadores para su medición en el nivel local"* Revista Española de Ciencia Política, nº 38 pp. 163-181.
- PINA SÁNCHEZ, JOSÉ, 2014. *"Decentralization as a multifaced concept: a more encompassing index using Bayesian statistics"* Revista Española de Ciencia Política nº 34 pp. 9-34
- PRESSMAN, J. Y WILDAVSKY, A. 1973. *"Implementation"*. Berkley. C.A. University of California Press.
- RAMOS-VIDAL, IGNACIO. 2015. *"Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas"*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, nº14 Julio-Diciembre. Sevilla.
- REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. 2000. *"Estudios Económicos: Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros"*. Nº 2 y 3.
- RICHARDSON, JEREMY J. Y JORDAN, A. GRANT 1979. *"Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy"* Martin Robertson, Oxford
- RHODES, R.A.W. Y MARSH, DAVID. 1992 *"New directions in the study of policy networks"*, European Journal of Political Research. 21(1-2) pp. 181-205
- RODRIGUEZ ALVAREZ, JOSÉ MANUEL 2010. *"Estructura Institucional y organización territorial local en España: Fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes"* en *"Política y Sociedad"* Vol. 47 nº3, pp. 67-91.
- RUIZ GONZALEZ, JOSÉ GABRIEL, 2012. *"La Cooperación Intergubernamental en el Estado Autonómico: Situación y Perspectivas"* en Revista de Estudios Autonómicos y Federales de la Generalitat de Catalunya, nº 15 pp. 287-328
- SABATIER, PAUL A. 1988. *"An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning"* Policy Sciences, 21: pp. 129-168
- SANCHO ROYO, DAVID. 1999. *"Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y calidad"* Madrid:Tecnos.
- SANCHEZ TOLEDANO, JOAQUIN, SANCHEZ TOLEDANO, DANIEL, FLORES UREBA, SANDRA, Estudio/Working Papers. Valencia 8, 9 y 10 de junio de 2011 *"El cuadro de mando integral como herramienta de gestión del servicio público de transporte urbano colectivo"*. XXV CONGRESO ANUAL DE AEDEM - PONENCIA1
- SANTANA LEITNER, ANDRÉS. 2013. *"Fundamentos para la investigación social"* Madrid: Alianza Editorial.
- SCHMITTER, PHILIPPE C. Y LEHMBRUCH, GERHARD. 1979 *"Trends toward corporatist Intermediation"* Sage, London
- SERIES MONOGRÁFICAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO. 1996. *"Manual para la evaluación de inversiones de transporte en las ciudades"*
- SERRANO MARTÍNEZ, JOSÉ MARIA *"Área de Influencia de Murcia ciudad según la movilidad de los viajeros"* Revista Didáctica Geográfica 1982-1983 nº10-11 pp. 119-134
- SERRANO MARTÍNEZ, JOSÉ MARIA *"Transporte y accesibilidad en el área urbana de Murcia en los inicios del Siglo XXI"* Revista Homenaje a Manuel Ferrer Regales coord. por Alban d'Entremont 2002, pp. 633-652
- SERRANO MARTÍNEZ, JOSÉ MARÍA. 2001. *"Los Transportes en la Región de Murcia"*. 2001. Murcia:Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia.
- SUAY RINCÓN, JOSÉ 1992. *"Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: La fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid"*. Revista DA-1992, nums 230-231

SUBIRATS HUMET, JOAN. 1989. Estudio/Working Papers *"Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración"*. Ministerio de Administraciones públicas. Madrid.

SUBIRATS HUMET, JOAN. 2008. *"Análisis y gestión de políticas públicas"* Barcelona:ARIEL

SUBIRATS HUMET, JOAN. 1988. *"Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas"*. Autonomies. Revista Catalana de Dret Public, nº 9.

THOENIG, JEAN CLAUDE 1976 *"Politiques Publiques et décisions interorganisationnelles"* en Revue Suisse de Sociologie, 2.

VALLÉS CASADEVALL, JOSEP MARIA, 2010, *"Ciencia Política: una introducción"* Barcelona:ARIEL

VALLEJO DE OLEJUA, EDUARDO 1993. *"El Consorcio de Transportes de Bizkaia"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 Madrid pp 90-103

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO, y RODRIGUEZ COHARD, JUAN CARLOS, 2015, *"La política de desarrollo local: Los desafíos de los territorios de desarrollo tardío"* Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XLVII nº 186.

VENTURA I TEIXIDOR, FRANÇESC XABIER. 1993. *"Estructura de Coordinación del Transporte Público en la Región Metropolitana de Barcelona: La Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM)"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 pp. 61-78

VELASCO PÉREZ, JESÚS 1993 *"La integración del transporte público en un Área Urbana Mediana: el caso de la Comarca de Pamplona"* en Carreteras, Revista Técnica de la Asociación Española de Carreteras. nº126 pp. 117-127

WRIGHT, DEIL S. 1978. *"Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local"* en Revista de Estudios Políticos nº6, pp. 5-28,

URBANI, GIORGIO. 1988. *"Política Comparada"* en BOBBIO, NORBERTO, MATEUCCI, N. y PASQUINO. *"Diccionario de Política"* México DF:Siglo XXI.

RECURSOS VIA WEB

AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (2008) <http://www.aeval.es/es/index.html>

AEVAL (2009), Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios. Madrid: AEVAL.
http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Guia_evaluacion_calidad.pdf

AEVAL (2009) La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas Madrid: AEVAL
http://www.aeval.es/evaluacion_de_politicas_publicas/funcion_evaluadora/

AEVAL (2010) Fundamentos de evaluación de políticas públicas Madrid;AEVAL
http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluacion/fundamentos_de_evaluacion.pdf

DOCUMENTOS DE LA UE. COMISIÓN EUROPEA. LIBROS BLANCOS. http://ec.europa.eu/white-papers/index_es.htm

Blog de Modernización de la Administración Pública.
<http://www.modernizacionadministracionpublica.blogspot.com.es>

EMTA BAROMETER OF PUBLIC TRANSPORT IN METROPOLITAN AREAS <http://www.emta.com>

Página web del Ministerio de Fomento. Observatorio Transporte Viajeros por Carretera. <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F667D69B-62F1-4ED2-A041-8FAD5F69C07D/109393/ObservatorioViajerosOfertayDemandaenero2012.pdf>

Consejo Económico y Social de Murcia. http://www.cesmurcia.com/publicac_COM.htm

European Commission. Eurostat.
[EUROPA - Estadísticas y encuestas sobre la UE](#)
[Urban mobility - Transport](#)

http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=4065
Consejo Regional Estadístico. [CREM - INFORMACIÓN ESTADÍSTICA ECODATA](#)

8. RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES

Como se indicó en el apartado de metodología referente al tipo de datos y técnicas a utilizar, se han realizado entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a diversos actores implicados que han sido seleccionados por su interés en relación con los objetivos de la investigación.

Las entrevistas en profundidad se realizaron mediante la remisión del guión de preguntas contenido en el apartado 3.4, y fueron respondidas por escrito en la mayoría de los casos, y en menor medida de forma oral. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas. En unos casos y otros se considera oportuno y de interés para el lector, facilitar el acceso a la transcripción íntegra de las mismas haciendo clic [aquí](#).²⁵²

²⁵² url: https://www.dropbox.com/sh/ovf1lokowffotvl/AAB2SPy0wAtGK7V_ICn-BLZKa?dl=0