



CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LOS GESTORES TURÍSTICOS MUNICIPALES

GUÍA SOBRE LOS INSTRUMENTOS PARA EL
DESARROLLO DE UNA POLÍTICA TURÍSTICA
MUNICIPAL SOSTENIBLE, COMPETITIVA,
INCLUSIVA, INTELIGENTE Y SEGURA

**CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LOS
GESTORES TURÍSTICOS MUNICIPALES**
FEDERACIÓN VALENCIANA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS
ACTUALIZACIÓN OCTUBRE 2022

Elaboración a cargo de Juan Rosa Moreno

Universidad de Alicante

<u>ÍNDICE</u>	Pág.
1. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA	
1.1. LA LEY DE TURISMO, OCIO Y HOSPITALIDAD	3
1.2. EL ESTATUTO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO	6
2. HERRAMIENTAS ORGANIZATIVAS:	
LA GOBERNANZA TURÍSTICA	10
3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE: TERRITORIAL Y ESTRATÉGICA	16
4. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA MUNICIPAL SOBRE EL DESTINO TURÍSTICO	
4.1. DESTINO TURÍSTICO INTELIGENTE	22
4.2. CALIDAD EN DESTINO	28
4.3. DESTINO SEGURO Y RESILIENTE. EL TURISMO POSTCOVID-19	32
5. HERRAMIENTAS COMUNES	
5.1. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	36
5.2. OBTENCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS. AYUDAS Y SUBVENCIONES	42
5.3. RECURSOS HUMANOS. NECESIDAD DE ASIGNACIÓN Y DE FORMACIÓN	48
5.4. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS DE TRANSPARENCIA	53
5.5. LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL	56

1. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA

1.1. LA LEY DE TURISMO, OCIO Y HOSPITALIDAD DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El marco normativo de referencia para la gestión turística municipal se integra, en primer y esencial término, por la Ley 15/2018, de 7 de junio, de Turismo, Ocio y Hospitalidad de la Comunitat Valenciana (LTOH, en adelante). Esta disposición, como señala su preámbulo, ha innovado nuestro ordenamiento jurídico con el fin de establecer un adecuado marco para el desarrollo de un modelo turístico que garantice su sostenibilidad, calidad y competitividad y se caracterice, además, por ser un modelo turismo inclusivo y fundamentado en valores éticos.

Desde la perspectiva de la gestión pública, esta disposición legal trata de contribuir significativamente al necesario cambio de

mentalidad sobre el turismo, de tal forma que el modelo de gestión pública ha de posibilitar un uso racional del territorio, una mayor satisfacción de las personas visitantes y una implicación efectiva de la población local, a través del concepto de hospitalidad, propiciando, en definitiva, el incremento de la riqueza para la Comunitat Valenciana. Se trata, por tanto, de disponer un marco legal que permita y facilite afrontar los nuevos desafíos de la economía turística, de su sostenibilidad social y ambiental, y del nuevo modelo de gestión pública que todo ello requiere. Como señala su artículo 1 la LTOH se plantea como objetivo “proporcionar un marco normativo para la acción de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana que facilite la preservación y mejora de los recursos turísticos y su planificación y vertebración en el territorio”. En este sentido, la LTOH contempla un importante elenco de instrumentos y herramientas:

-La planificación turística, como pieza clave del modelo de gestión.

-La gobernanza turística, basada en una gestión colaborativa, con la participación efectiva de todos los agentes y grupos de interés; así como en una gobernanza multinivel que asegure la colaboración, coordinación y cooperación de las distintas administraciones públicas.

-La digitalización turística, con el uso de nuevas tecnologías, redes sociales o la denominada “gestión inteligente” de los destinos.

-La valorización de la cultura, historia, tradiciones, así como del territorio y el paisaje, tanto respecto de la conservación y mejora del paisaje del litoral, como del impulso del turismo de interior.

-La necesaria formación y capacitación de todos los agentes implicados.

Todos estos instrumentos necesitarán de la puesta en marcha por parte de los gestores públicos de importantes procesos y de la

creación de nuevas estructuras, así como de la mejora de infraestructuras y de adaptaciones normativas, además de una importante actividad de apoyo y promoción a los agentes económicos y sociales y de información a las personas y colectivos, esenciales para alcanzar el nuevo modelo turístico de desarrollo incluyente y sostenible en la línea ya marcada por la Agencia 2030.

De este modo, las herramientas para la gestión municipal del turismo se han de centrar, esencialmente, en una buena planificación territorial y estratégica, así como en la articulación de la gobernanza turística, y ello tanto en la creación de estructuras de gobernanza, como de su participación en todos los procesos públicos de toma de decisión en el ámbito turístico. Estos instrumentos deben presidir y tener como fin la consecución de un modelo turístico municipal inteligente, sostenible e inclusivo, en el que la ética y hospitalidad se conjugue de manera adecuada

con la competitividad y la promoción turística. Además, estos instrumentos han de canalizar la política turística municipal, teniendo en consideración que, tal y como señala el artículo 28 de la LTOH, la naturaleza turística de los municipios de la Comunitat Valenciana impone que estos deban orientar la prestación de sus servicios hacia:

“a) La satisfacción de las expectativas de las personas usuarias de los servicios turísticos desde el respeto y el conocimiento de su cultura, hábitos y tradiciones.

b) La protección, sostenibilidad y promoción de sus recursos turísticos, así como de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona.

c) El suministro de información turística veraz y completa, así como la señalización adecuada y suficiente de los recursos de atracción turística del municipio.

d) La salvaguarda del medioambiente y los valores ecológicos como activo turístico del territorio valenciano”.

En este marco se ha adoptado el Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana 2020-2025, cuyas bases son el Código Ético del Turismo, los ODS y, evidentemente, la propia LTOH. Como certeramente señala el citado Plan, la LTOH se configura como “una norma innovadora que vela por la sostenibilidad para superar la idea de sector turístico y fortalecer la de economía turística”. Una norma, en definitiva, que “propone un cambio del modelo de gestión que permita, definitivamente, la integración de quienes viajan con la población, la cultura y el medio ambiente local”.

1.2. EL ESTATUTO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO

La aprobación de la LTOH conllevó una nueva concepción del municipio turístico, como pieza esencial del nuevo modelo de gestión pública del turismo que diseña. En su artículo 29, la LTOH contempla las coordinadas normativas de este nuevo municipio; un municipio turístico proactivo que, además de cumplir requisitos cuantitativos, asume y realiza un importante número de obligaciones turísticas en las que se manifiestan los necesarios condicionantes de sostenibilidad y competitividad, contando con la ética y hospitalidad como marco de referencia de una política municipal turística de calidad, territorialmente sostenible y socialmente inclusiva.

De esta forma, se exige el cumplimiento de obligaciones de información, de planificación turística sostenible y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios, de identificación, protección y promoción de los recursos

turísticos, de implementación de destinos turísticos inteligentes, y de mecanismos de gobernanza turística.

El marco reglamentario del Estatuto del Municipio Turístico fue aprobado mediante, Decreto 5/2020, de 10 de enero, del Consell, modificado por el Decreto 203/2021, de 17 de diciembre, del Consell.

Siguiendo el modelo de gestión diseñado legalmente, esta disposición configura un Estatuto en el que, como señala su preámbulo, “tienen un singular protagonismo la sostenibilidad turística, la inteligencia en los sistemas de conocimiento y gestión, la hospitalidad, el código ético del turismo, la valorización del territorio y del paisaje, la relevancia de la cultura, las señas de identidad y tradición local, y la cooperación y participación de las entidades y organizaciones locales en un nuevo modelo de gobernanza, todo ello con la finalidad de contribuir a la consecución de un modelo de gestión que posibilite un uso más

racional del territorio, el incremento de la satisfacción de las y de los turistas, una mayor implicación en el hecho turístico de la población local y la participación activa de todas las personas y entidades que tienen un papel activo en el ámbito turístico en el crecimiento económico y el desarrollo social que se deriva de la actividad turística”.

Las obligaciones municipales que este Estatuto contempla para posibilitar el reconocimiento de municipio turístico han de guiar la acción pública municipal en el ámbito turístico, y para su satisfacción se han de utilizar los distintos instrumentos y herramientas que aquí se expone. Estas obligaciones pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- Obligación de suministro de información turística, veraz y completa.
- Gobernanza turística, mediante la aprobación de mecanismos estructurales y de procesos de participación efectiva de la ciudadanía y de las

personas y entidades sociales y económicas afectadas por la acción pública en materia de turismo.

Estas dos primeras obligaciones deben contribuir al efectivo establecimiento de un gobierno abierto en el ámbito turístico municipal.

-Elaboración y aprobación de una planificación turística, estratégica y territorial, en la que se contemplen medidas de sostenibilidad y mejora en la prestación de los servicios.

-Elaboración de programas de actuación en desarrollo de la estrategia diseñada. En cualquier caso, se ha de contar con un programa de cualificación y capacitación turística de los recursos humanos vinculados a este ámbito.

-Sistema de identificación, protección, así como programas de promoción, de los recursos turísticos de primer orden.

-Puesta en marcha de una política de destino turístico inteligente, consolidando una

infraestructura tecnológica adecuada y accesible para todas las personas.

-Puesta en marcha de estrategias que refuercen la calidad en destino.

-Mejora de la ordenación e inspección turística, esencialmente en la lucha contra el intrusismo.

Todos estos mecanismos y estrategias turísticas municipales han de contribuir a la consecución de los objetivos de la política turística establecidos en el artículo 4 de la LTOH y que integran los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana 2020-2025.

Sobre estos diversos y esenciales aspectos que deben integrar la política turística municipal, se expondrán los instrumentos y herramientas que pueden utilizarse por los gestores locales para su consecución.

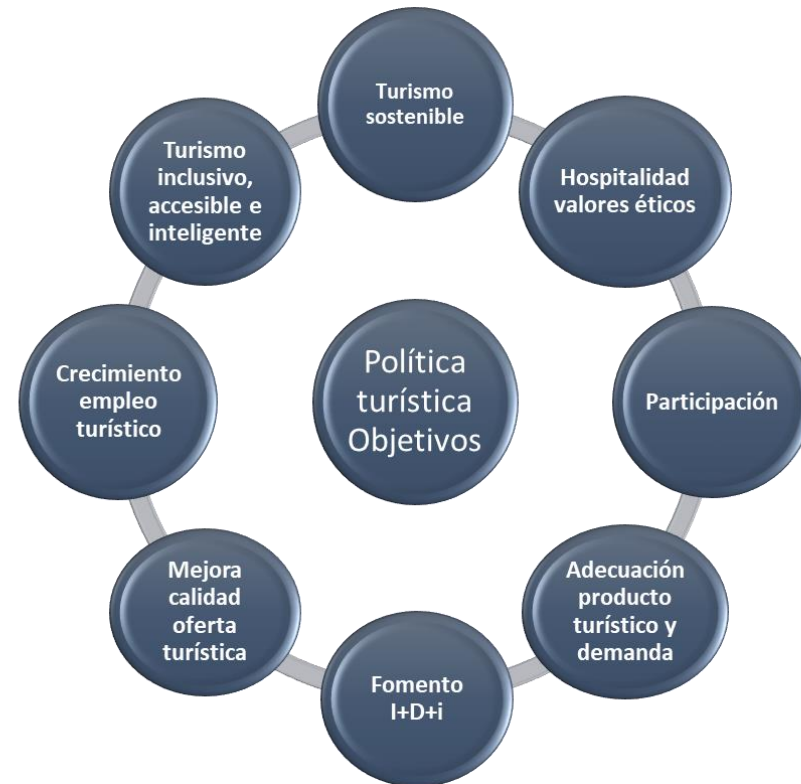


Figura 1. Fuente. LTOH y Plan Estratégico Turismo CV 2020/2025

Ámbitos de la Gestión Turística Municipal

Gobernanza turística colaborativa y multinivel

Planificación turística sostenible

Digitación e inteligencia turística

Estrategias de calidad en destino

Protección y promoción recursos y servicios turísticos

Capacitación recursos humanos

Ordenación e inspección turística

Obligaciones de los Municipios Turísticos

Suministro de información turística (Gobierno abierto)

Gobernanza turística colaborativa

Planificación turística sostenible, de calidad e inclusiva

Recursos turísticos de primer orden. Identificación, protección y promoción

Destino turístico inteligente

Estrategias sobre calidad en destino

Capacitación recursos humanos

Inspección turística

2. HERRAMIENTAS ORGANIZATIVAS: LA GOBERNANZA TURÍSTICA

La LTOH señala el nuevo modelo de gobernanza como uno de los elementos básicos para el tránsito hace un cambio de mentalidad sobre el turismo y su modelo de gestión, para alcanzar un turismo sostenible e inclusivo que, a la vez que incremente la riqueza de la Comunitat Valenciana, posibilite un uso racional del territorio, una mayor satisfacción de las personas visitantes y una auténtica implicación de la población local. La gobernanza turística, insiste el texto legal, ha de facilitar los cauces de acceso a la administración turística, tanto potenciando los existentes como habilitando nuevas vías, incorporando de manera efectiva una gestión colaborativa con todos los agentes del sector y con todos los ciudadanos.

En esta línea se sitúa el título I de la LTOH, dedicado a la gobernanza turística, que determina los compromisos de actuación a los que ha de ajustarse la administración turística, así

como los diferentes órganos para la coordinación de la acción turística.

Dos son los preceptos que, en este punto, enmarcan la gobernanza en la política turística local.

En primer lugar, su definición normativa, que se establece en el artículo 3 g) de la LTOH. De acuerdo con este precepto, se entiende por gobernanza turística una “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo la responsabilidad social y la cooperación entre las administraciones públicas, la ciudadanía, el empresariado, las personas trabajadoras y profesionales del sector y el resto de agentes”.

En segundo término, y de manera más específica, el mandato que incorpora el artículo 29 de la LTOH, imponiendo e los municipios turísticos la obligación de articular una gobernanza turística colaborativa, exigiendo el

establecimiento de “mecanismos para facilitar la participación efectiva de la ciudadanía y de los agentes sociales y económicos en la acción pública en materia de turismo”.

Las estructuras y procesos de gobernanza turística han de estar basados en una gestión colaborativa, y han de servir de cauce para garantizar la colaboración, coordinación y cooperación de los distintos niveles territoriales que intervienen en la toma de decisiones, en definitiva, de todas las administraciones públicas con competencias turísticas. La gobernanza ha de ser, por tanto, colaborativa (público-privado) y multinivel. De igual modo, esta gobernanza se ha de manifestar en las estructuras u organizaciones que intervengan en la política turística, así como en los más importantes procesos de decisión en este ámbito, como es, principalmente, el proceso de elaboración de la planificación turística.

El Libro Blanco sobre la gobernanza europea - COM(2001) 428 final-, explicitó los principios

que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son:

-Apertura. Hace referencia a la forma y modos del trabajo de las instituciones, que han de hacerlo de una manera más abierta y accesible. Aspecto relevante para fomentar la confianza en las instituciones.

-Participación. La calidad, la pertinencia u oportunidad, y la eficacia de las políticas públicas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de toma de decisión. La participación efectiva genera una mayor confianza en los resultados finales.

-Responsabilidad. Es necesario clarificar el papel de cada administración pública en la toma de decisión de las políticas, y de esta forma facilitar la asunción de responsabilidades que a cada una le incumba. Pero, de igual manera, en una buena gobernanza, se han de clarificar las responsabilidades de todos los demás agentes

que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas articulándose y exigiéndose la responsabilidad de todos y cada uno de ellos.

-Eficacia. Las medidas que se adopten en los procesos de toma de decisión deben ser eficaces y oportunas, así como alcanzar los resultados buscados. Para ello, deben identificarse unos objetivos claros y realizarse una evaluación impacto y aplicación. Para su eficacia las decisiones deben adoptarse en el nivel más apropiado, cuestión que alcanza al nivel local, por ser el más cercano al ciudadano.

-Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La complejidad de las políticas y los desafíos a los que se enfrentan, tales como el del cambio climático o la evolución demográfica, exigen que las administraciones locales se impliquen decididamente. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las administraciones públicas competentes, así

como una planificación estratégica que permita una política coherente.

De acuerdo con los citados, una buena gobernanza se ha de articular teniendo en consideración los siguientes elementos:

1º. Las competencias y los espacios territoriales más adecuados, estableciendo suficientes mecanismos de planificación y coordinación para dotar de coherencia a las decisiones.

2º. La transparencia y accesibilidad, conectándose con el denominado gobierno abierto.

3º. La participación en los procesos de toma de decisión, y en sus diversas fases, de todos los agentes implicados y de la ciudadanía en general, utilizando, para ello, todos los medios posibles, es decir, tanto a través de fórmulas orgánicas o funcionales tradicionales, como mediante nuevas formas a través de la utilización de las tecnologías.

4º. La evaluación y rendición de cuentas, como necesario y esencial elemento de control y de realimentación del sistema.

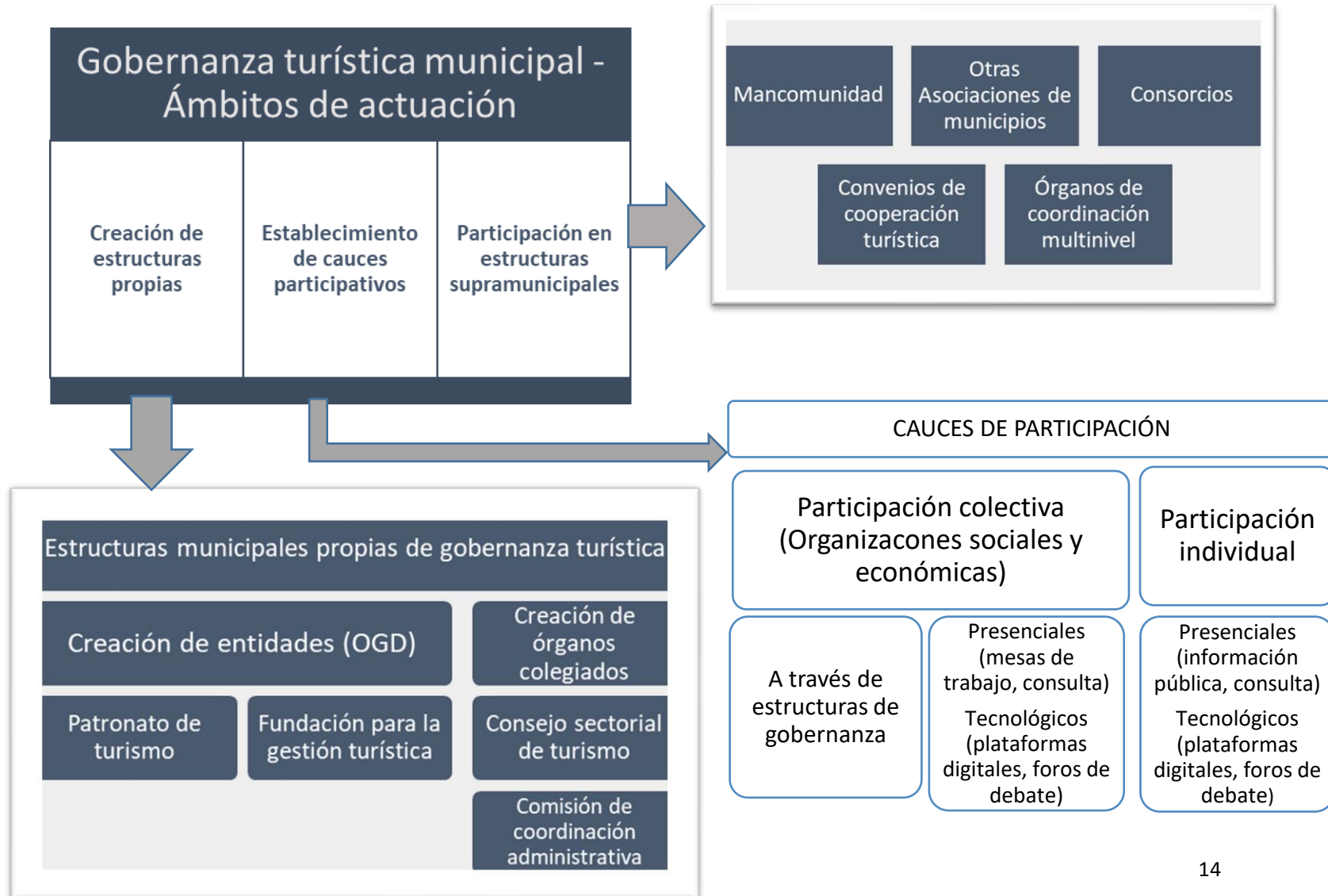
Por ello, la gobernanza, como fundamento de la gestión pública, se manifiesta en un doble aspecto. Por un lado, en el adecuado diseño de las estructuras y, por otro, en los procesos.

En ambos aspectos intervienen elementos comunes, como la existencia tanto de elementos formalizados como de otros escasamente formalizados en la gobernanza, así como la penetración de las tecnologías en su desarrollo. Este último aspecto alcanza una indudable relevancia, por cuanto que una buena gobernanza también ha de ser una gobernanza inteligente.

Por ello, desde la perspectiva y ámbito municipal, la buena gobernanza turística ha de tener en consideración: las competencias municipales; el término municipal como elemento territorial de actuación; los órganos u organismos municipales implicados en la política turística y los cauces de participación ciudadana y de los sectores implicados, la implementación del gobierno abierto y de las tecnologías en la gestión turística, y la evaluación de las decisiones y su rendición de cuentas. No debe olvidarse que también tienen un importante papel en esta política tradicionales potestades como la ordenación y la inspección. Véase la representación en la siguiente figura (Figura 2. Elementos gobernanza)



ACTUACIONES A REALIZAR PARA UNA BUENA GOBERNANZA TURÍSTICA (Figura 3.)



Como puede observarse en la anterior figura, la gobernanza turística, tanto colaborativa como multinivel, puede realizarse a través de estructuras municipales propias, esto es, creadas y puestas en funcionamiento por una entidad municipal, y también a través de la participación del municipio en estructuras supramunicipales, pudiendo operar ambas alternativas de forma complementaria. Así, por ejemplo, un municipio puede crear un patronato de turismo, en el que se dé entrada a los agentes económicos y sociales y, además, integrarse en estructuras comarcales o en asociaciones de municipios que asuman funciones turísticas para el correspondiente ámbito territorial supramunicipal.

Como estructura mínima de gobernanza turística los municipios deberían contar con un consejo sectorial (consejo municipal de turismo), órgano colegiado de participación con funciones de apoyo, colaboración y asistencia en el ejercicio de las competencias turísticas por parte de los órganos municipales competentes.

Por otra parte, y en todo caso, también es necesario crear vías de participación pública en los distintos procesos públicos de decisión turística; tanto participación a título individual como participación colectiva, de las distintas organizaciones sociales y económicas que se vean afectadas por las decisiones turísticas. Esto supondrá elaborar y aprobar por el Ayuntamiento el correspondiente reglamento de participación ciudadana, complemento indispensable de las estructuras de gobernanza que se existan.

Por último, aunque no menos importante, para la ejecución de la política turística municipal se debe contar con órganos de dirección y con una administración propia, es decir, una concejalía de turismo (concejal delegado) y un área específica dentro de la administración municipal, adecuadamente dotada de recursos humanos cualificados.

3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE: TERRITORIAL Y ESTRATÉGICA

De acuerdo con lo que dispone el artículo 26.1 de la LTOH, la administración municipal, como administración pública con competencias turísticas, debe procurar “la promoción y la protección de los recursos turísticos, garantizando su utilización racional, cuidado y desarrollo sostenible, así como la inclusión en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico de medidas específicas para su protección y promoción”.

De esta forma, por una parte y en primer lugar, los municipios podrán elaborar un plan de ordenación de los recursos turísticos (PORT) e, incluso, planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT) para delimitar las zonas turísticas saturadas o maduras. El PORT se configura como el instrumento básico de planeamiento turístico municipal, en el que se “podrán delimitar zonas y ámbitos turísticos y de

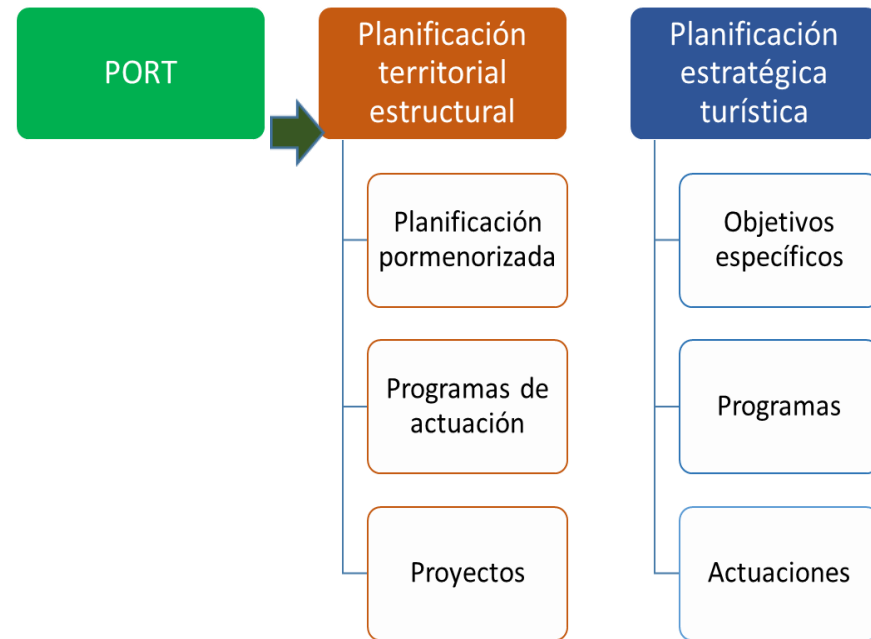
protección, delimitar los recursos turísticos, establecer la densidad global máxima de población, las plazas de alojamiento totales, fijar su tamaño y características y establecer parámetros mínimos o máximos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos”. El PORT también se concibe como el instrumento de integración de la política turística municipal en la ordenación territorial y urbanística. De esta forma, sus determinaciones se podrán incorporar a los todavía vigentes planes generales de ordenación urbanística (PGOU) o a los planes generales estructurales (PGE) que se están elaborando. En este último sentido, estas planificaciones se podrían tramitar conjuntamente, y así facilitar la integración de la normativa específica relativa a los recursos turísticos en la normativa urbanística propia de la ordenación territorial.

La ordenación y zonificación del territorio en cuanto a las actividades turísticas, o con incidencia significativa en el turismo, así como

en cuanto a infraestructuras, dotaciones y servicios, constituye la principal herramienta de intervención en el territorio concebido como recurso turístico y, en definitiva, principal herramienta para la materialización de la política turística territorial, promoviendo y protegiendo los recursos turísticos, a la vez que se garantiza su utilización racional, cuidado y desarrollo sostenible.

Por otra parte, y en segundo lugar, la política turística municipal no solo tiene esta importante vertiente territorial, es decir, no solo se debe abordar la planificación turística de base territorial, sino también la planificación turística estratégica. Ello como necesario desarrollo y concreción del Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana.

En todo caso, no debe omitirse que la naturaleza de estos distintos instrumentos es diversa, por cuanto que la naturaleza normativa de la planificación territorial conlleva su eficacia jurídica y, por tanto, su exigibilidad y vinculación; mientras que la naturaleza programática de la planificación estratégica condiciona su eficacia y aplicación que, en todo caso, dependerá de los recursos que se dispongan para su adecuada ejecución. (Figura 4. Instrumentos planificación turística).



Estos procesos de planificación turística se configuran como la pieza clave del sistema de gestión, en los que es esencial articular adecuados y eficaces mecanismos de gobernanza.

En efecto, en el proceso de elaboración de la planificación turística se ha de garantizar el adecuado andamiaje organizativo y procedimental de la buena gobernanza. Coordinación, transparencia y participación (colaboración público-privado) deben constituir las notas características básicas de estos procesos.

La planificación estratégica se consolidó en el ámbito turístico como respuesta pública a los problemas que ocasiona el consumo en masa de recursos turísticos; problemas ambientales, sociales, pero también económicos y de competitividad; problemática cuya solución no puede acometerse solo desde la planificación territorial. Por ello, ha sido objeto de atención en el ámbito doctrinal y ha sido impulsada por

instituciones nacionales e internacionales, a través, entre otras acciones, de formulación de guías metodológicas. Así, desde la “Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo”, publicada por Naciones Unidas en el 2003, hasta la “Guía de recursos para gestores locales: apuntes metodológicos para la elaboración de documentos de planificación turística de los espacios turísticos de la Comunitat Valenciana”, elaborada por la anteriormente denominada Agència Valenciana del Turisme en 2016.

El plan estratégico se convierte, de esta manera, en una esencial herramienta que sirve de guía programática para la ejecución de actuaciones en cumplimiento de los objetivos de la política turística, todo ello en un horizonte temporal que, en estos momentos, ha sido establecido en 5 años por el Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana, aunque el horizonte temporal mínimo es de 3 años para los municipios que pretendan su reconocimiento

como municipio turístico, según lo indicado por Turisme Comunitat Valenciana para cumplir con la obligación municipal de contar con un plan estratégico del turismo.

En todo caso, el horizonte de 2030 es el marcado por la Estrategia de Turismo Sostenible de España que se encuentra en fase de elaboración y cuyas Directrices Generales ya han determinado sus cuatro ejes estratégicos (gobernanza colaborativa; crecimiento sostenible; transformación competitiva; espacio turístico, empresas y personas; y producto, marketing e inteligencia turística).

No obstante, la planificación estratégica también ha sufrido un desgaste nada desdeñable, como han puesto de relieve estudios doctrinales, debido a su desconexión con los procesos de crecimiento turístico, o a la aparición de innovadoras formas y dinámicas turísticas, entre otras cuestiones.

Por ello, en la planificación estratégica turística municipal es recomendable establecer unos objetivos específicos que puedan ejecutarse mediante específicos programas y concretas actuaciones, cuya ejecución permita alcanzar los objetivos señalados. Siguiendo las recomendaciones internacionales, estos objetivos estratégicos, en el ámbito municipal, han de ser claros y efectivamente alcanzables a través de los medios disponibles por la entidad municipal, además han de ser cuantificables y susceptibles de evaluación y seguimiento mediante indicadores.

Con independencia de la metodología que se opte por utilizar, la primera acción que debe acometerse en todo proceso de planificación municipal es adoptar el correspondiente acuerdo del Pleno municipal, mediante el cual se deje constancia de la voluntad política de realizar el citado plan y se determinen las reglas esenciales de este proceso, es decir, la organización interna que coordine la elaboración, los elementos de

gobernanza y la vertiente técnica de su redacción.

En cuanto a la organización, puede aprobarse la constitución de una comisión promotora del plan, integrada bien por distintos miembros del gobierno municipal o también por los diferentes grupos políticos.

En lo relativo al mecanismo de gobernanza que debe articularse para la elaboración de la planificación, tienen que establecerse, por un lado, mecanismos de coordinación y colaboración con las otras áreas municipales que se ven afectadas por la planificación turística y con otros organismos o administraciones, mecanismos de integración política pero también técnica; por otro lado, se ha de contar con cauces participativos en las distintas fases de la toma de decisiones tanto presenciales como a través de la aplicación tecnológica, así como la intervención de las estructuras de gobernanza que existan, es decir, como ya se ha expresado, la intervención del consejo sectorial u órgano

correspondiente. En este sentido, si existe una estructura personificada de gobernanza turística, como un patronato o fundación, este organismo gestor de colaboración público-privada puede asumir la elaboración material de la planificación.

Por último, en cuanto a la redacción del plan, dependiendo de los recursos humanos con los que cuente la entidad local y de la existencia o no de estructuras estables de gobernanza turística, habrá que optar entre su redacción por medio propios o bien a través de la contratación pública, lo que, en definitiva, conduce a la necesidad de contar con recursos económicos debidamente presupuestados desde el inicio del proceso hasta completa ejecución.

DECISIONES A ADOPTAR PREVIAS A LA ELABORACIÓN DE UN PLAN TURÍSTICO (Figura 5.)

Organizativas	<ul style="list-style-type: none"> -Comisión promotora y de seguimiento -Comisión de coordinación administrativa
Sobre Gobernanza colaborativa	<ul style="list-style-type: none"> -Cauces participativos -Intervención de entes locales de gestión turística (estructura de gobernanza)
Sobre Recursos	<ul style="list-style-type: none"> -Recursos humanos destinados o contratados -Recursos económicos asignados

ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN TURÍSTICO (Figura 6.)



4. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA MUNICIPAL SOBRE EL DESTINO TURÍSTICO

Para la política municipal el término municipal se configura como el destino turístico a promover de manera competitiva, y conservar de forma sostenible, y sobre el que se deben proyectar instrumentos que tiendan a transformar el modelo de gestión. Esencialmente, en este punto nos referimos a la transformación digital del destino turístico y a su gestión integral que garantice la calidad en destino.

4.1. DESTINO TURÍSTICO INTELIGENTE

La planificación turística no solo debe incorporar medidas de sostenibilidad, competitivas e inclusivas, sino también ha de apostar como objetivo por la configuración de un destino turístico inteligente, introduciendo medidas que tiendan a la digitalización de la

gestión turística y de toda la actividad que engloba.

En este importante ámbito nos encontramos con una sobresaliente herramienta, el Programa de Destinos Turísticos Inteligentes. Se ha definido un Destino Turístico Inteligente como “un espacio innovador consolidado sobre la base del territorio y de una infraestructura tecnológica de vanguardia” (López de Ávila Muñoz, A., y García Sánchez, S., 2015). Se trata de iniciar el camino hacia una transformación digital del destino turístico, y con cumplimiento de los ODS.

En efecto, los cinco pilares en los que se asienta todo destino inteligente son: sostenibilidad, accesibilidad, nuevas tecnologías, gobernanza e innovación. Por otra parte, los objetivos del Programa DTI son, esencialmente, mejorar la gobernanza de los destinos turísticos; fomentar la sostenibilidad económica, ambiental y social del turismo y su accesibilidad; y favorecer la transformación digital de todos los agentes e

instituciones del destino turístico y, con ello, del modelo de gestión turística.

Además, se trata de un proyecto que ha alcanzado su normalización. En efecto, la normalización de los destinos turísticos inteligentes tiene el objetivo de crear un marco homogéneo para este proyecto que se encuentra totalmente alineado con el proceso de creación de ciudades inteligentes. Así, ya se han publicado varias normas UNE, como la referida a los indicadores y herramientas del DTI.

Pues bien, desde el año 2013, el Programa de Destinos Turísticos Inteligentes propuesto por la Secretaría de Estado de Turismo, a través de SEGITTUR, ha visto incrementada la participación municipal de manera significativa, integrándose estas entidades locales en la Red de Destinos Turísticos Inteligentes (Red nacional DTI) y recibiendo los servicios que esta presta, como asesoramiento o programas de formación y capacitación.

Es, por tanto, recomendable participar en este Programa de DTI como herramienta de transformación digital de la gestión y actividad turística, lo que conducirá a la concreción de actuaciones municipales que supongan la digitalización turística, meta que aún está lejos de alcanzar incluso en los municipios que se encuentran en la vanguardia tecnológica.

Aunque, en principio, parece una apuesta difícil y metodológicamente compleja, no es exactamente así. En el “Estudio sobre Turismo Inteligente”, elaborado en julio de 2020 por el Grupo Internacional de Autelsi (Asociación Española de Usuarios de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información), se pone de manifiesto un conjunto de actuaciones que constituyen prácticamente un denominador digital común de estos destinos. De esta forma, en la información que suministra Red.es se recogen, entre otras actuaciones, las siguientes:

-Puesta en marcha de plataformas tecnológicas que sirvan de instrumento para la gestión y planificación turística integral del destino.

-Implantación de aplicaciones, como Big Data, para una interacción e información con el visitante, así como la implantación de aplicaciones móviles destinadas a ciudadanos y visitantes que impulse la oferta turística.

-El despliegue de sensores y otros elementos tecnológicos en los recursos turísticos, como las playas, y en otros puntos de interés turístico para poder obtener información en tiempo real, analizarla y así fundamentar la toma de decisiones.

-La implantación de sistemas inteligentes para la gestión de servicios, contribuyendo a la sostenibilidad de los mismos, como sistemas y aplicaciones que permitan gestionar el alumbrado público, el tráfico y el transporte, los residuos, o la eficiencia energética entre otros.

-La digitalización de las oficinas de turismo, elemento básico pero que adiciona un notable valor añadido para el visitante.

-La implantación de puntos de conexión wifi y de la infraestructura informática y de comunicaciones que permita el sostenimiento de los nuevos servicios inteligentes.

-La generación de contenidos turísticos relevantes de manera interactiva y virtual.

-La generación de herramientas telemáticas para el sector empresarial del turismo, que mejore las relaciones público-privadas y también mejore su oferta.

Como puede observarse, muchas de estas actuaciones no alcanzan excesiva complejidad en su implementación, aunque suponen todas ellas un coste, en ocasiones significativo. Por ello, se puede optar para su financiación mediante la presentación de estas iniciativas en las convocatorias públicas que se oferten, como la realizada por Red.es, o bien a través de otras

líneas de apoyo que se puedan articular mediante convenios, como el convenio entre la FEMP y Red.es para potenciar la transformación digital de las entidades locales.

Además, la consecución de un destino turístico inteligente se encuentra estrechamente ligada a la calidad certificada del mismo. Una herramienta interesante en este sentido es la posibilidad de obtener por parte del ICTE (Instituto para la Calidad Turística Española) la certificación de la Marca Q (Calidad Turística Española) como Destino turístico inteligente, estrategia de calidad que puede tener un alcance supramunicipal, lo que supone la cooperación entre las distintas entidades locales afectadas para alcanzar una auditoria favorable frente a la correspondiente norma UNE sobre Sistema de Gestión de Destino Turístico Inteligente.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, el Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas (INVAT-TUR) ha desarrollado el proyecto Destinos Turísticos Inteligents Comunitat

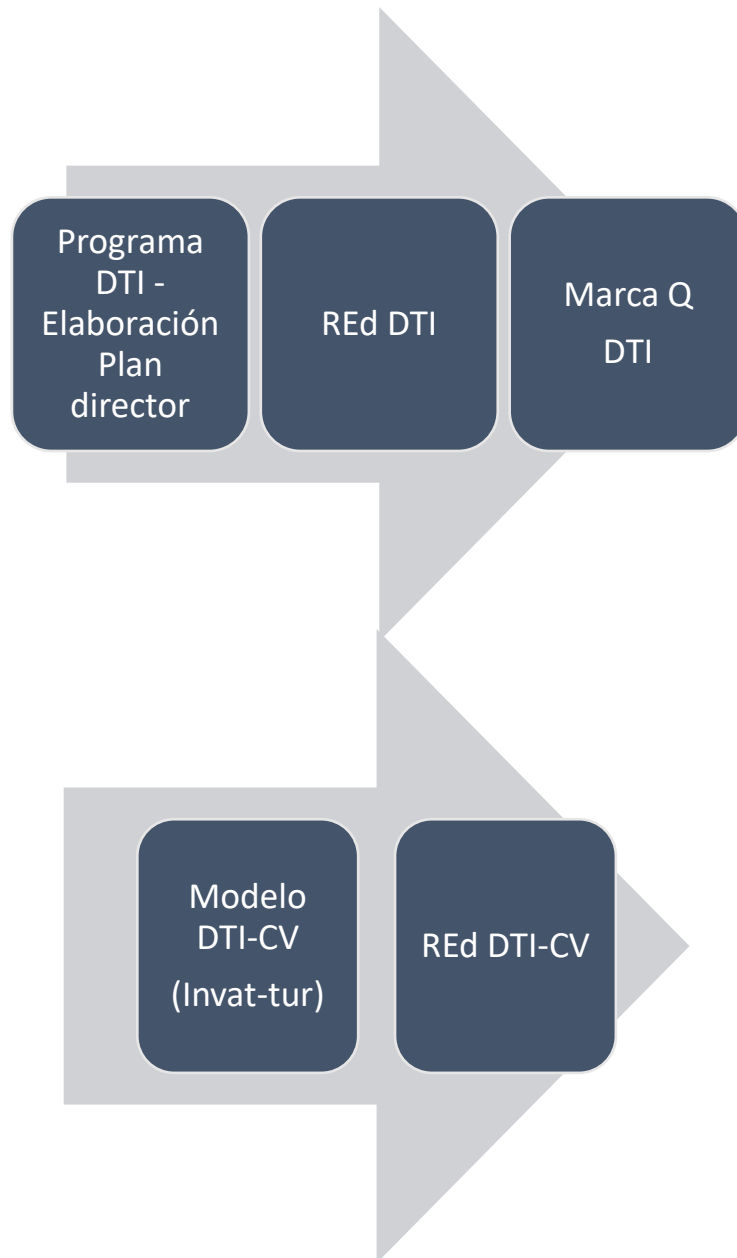
Valenciana (DTI-CV), coordinando la Red DTI-CV, a través de la Oficina DTI-CV. Su Reglamento recoge la organización interna y el funcionamiento de la Red.

Esta Red se estructura en 3 niveles de exigencia, por lo que se trata de una red flexible pudiendo los destinos turísticos municipales adherirse al correspondiente nivel en virtud del cumplimiento en mayor o menor medida de indicadores. Existen ya adheridas unas sesenta entidades locales, entre municipios, mancomunidades o consorcios. Algunos de los destinos que forman parte del nivel 3 o ya han conseguido su adhesión a la Red nacional DTI o son candidatas a la misma. Además, los municipios cuentan con el apoyo de la Oficina de asistencia técnica DTI-CV de INVAT-TUR para la redacción y aprobación de planes de Destino Turístico Inteligente y, en definitiva, para alcanzar la implantación del modelo y su adhesión a la Red DTI-CV.

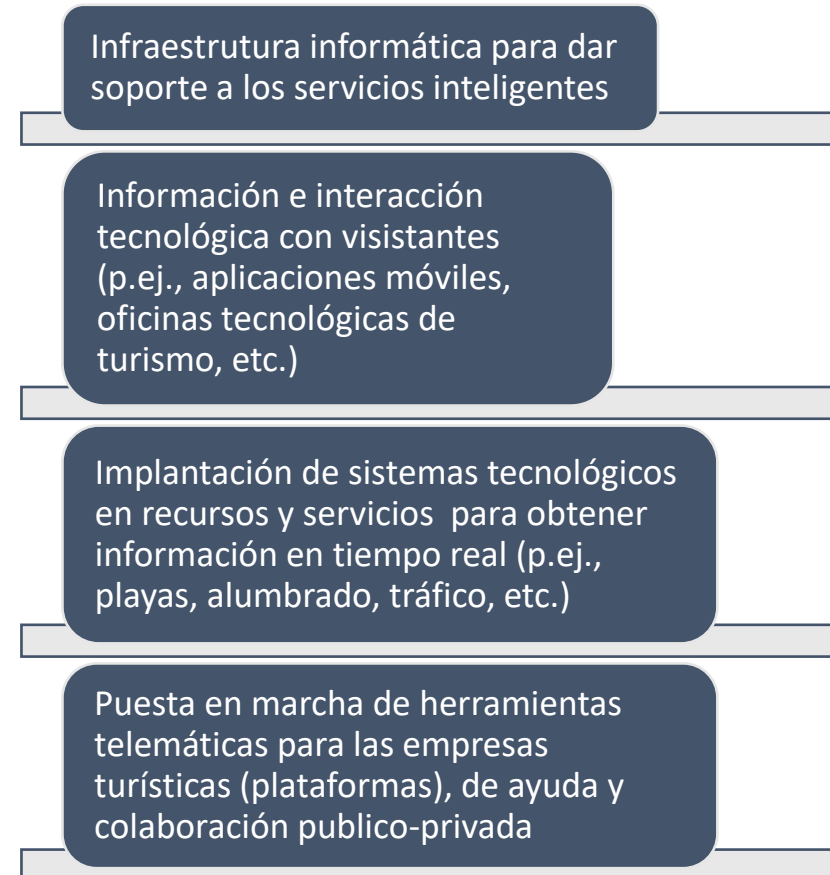
INVAT-TUR pone al servicio de la Red DTI-CV importantes herramientas informáticas, encontrándose en estos momentos en la elaboración de un importante sistema de inteligencia turística, como el proyecto Smart Data Office, que tiene como principal objetivo la recopilación y análisis de información que permita tener una visión clara del perfil y el comportamiento del turista que visita la Comunitat Valenciana. Este proyecto se integra dentro de Turisme Comunitat Valenciana y de Destinos Turísticos Inteligents (DTI- CV). Pueden consultarse en:

<https://www.invattur.es/red-de-destinos-turisticos-inteligentes-comunitat-valenciana/>

HERRAMIENTAS PARA UN DTI



ACTUACIONES PARA UN DTI



(Figura 7.)

4.2. CALIDAD EN DESTINO

La calidad de los destinos turísticos es percibida por visitantes y turistas a través de los servicios públicos y privados e infraestructuras públicas que utilizan, así como por el estado ambiental del patrimonio natural y cultural del correspondiente destino. Los gestores públicos de los destinos turísticos han de velar, por tanto, por el adecuado nivel de calidad de todos estos elementos, incluidos los servicios que los agentes económicos prestan al turismo. Todo ello justificó la propuesta del denominado SICTED (Sistema Integral de Calidad Turística en Destinos), promovido por la Secretaría de Estado de Turismo, con el apoyo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y el impulso de Turisme Comunitat Valenciana, se trata de un proyecto que fomenta la colaboración interadministrativa a tres niveles (nacional, autonómico y local), con la finalidad de ofrecer una herramienta capaz de

posibilitar una gestión integral de la calidad en un destino turístico.

El SICTED es un ejemplo de gobernanza multinivel y colaborativa, por cuanto, por lado, lo integran todas las administraciones territoriales, la propia FEMP y, evidentemente, los propios destinos a través directamente de la administración municipal o, en su caso, del ente gestor local que asuma la responsabilidad de su implantación en el destino; y por otro lado, las empresas o agentes turísticos y los servicios públicos del destino que constituyen el elemento central del SICTED, ya que, como señala el propio sistema, son la cara visible del proyecto a través de los cuales puede medirse su calidad al estar en contacto con el turista y al interactuar con él.

El SICTED consiste en la aplicación de un conjunto de buenas prácticas, aplicadas por aquellos agentes y destinos que voluntariamente se incorporan al proyecto. Estos manuales de buenas prácticas han sido revisados y puestos al

día, de tal forma que han incorporado nuevos aspectos relacionados con la sostenibilidad turística, la innovación y la accesibilidad. En definitiva, la utilización de esta herramienta por parte de un destino turístico conlleva la aplicación, de manera principal, de estándares básicos de calidad a través de una metodología de evaluación y mejora continua, con el objetivo de incrementar la satisfacción y fidelidad con el destino del turismo y visitante. Su reconocimiento se exterioriza a través del distintivo de “Compromiso de Calidad Turística” y de la participación en la Red de Destinos SICTED, y cuyos beneficios son mucho más relevantes, como contar con estructuras de gestión que garantizan la competitividad del destino, ofreciendo un cierto nivel homogéneo de calidad en el mismo, así como servir de cauce de implicación de empresas y agentes del sector en el desarrollo turístico del destino.

De este modo, la Secretaría de Estado de Turismo y SEGITTUR coordinan la Red con la finalidad de:

- Promover la conversión de destinos turísticos españoles a destinos inteligentes y promover nuevas adhesiones a la Red.
- Fomentar la colaboración público-público y público-privada en el desarrollo de productos, servicios y actuaciones de los DTI.
- Garantizar la calidad y la adecuada evolución del DTI.

Por su parte, las comunidades autónomas se fueron incorporando de manera paulatina al SICTED, de forma que promocionan su implantación en sus territorios, destinando recursos para ello. La Comunitat Valenciana se encuentra plenamente incorporada a este proyecto. La dirección web de SICTED es la siguiente:

<https://www.calidadendestino.es/>

Otro de los mecanismos o herramientas que operan en garantía de la calidad turística es el mecanismo de certificación de sistemas de gestión, responsabilidad del ya citado ICTE (Instituto para la Calidad Turística Española), a través de la Marca Q (Calidad Turística Española). Son ya muchos los espacios públicos turísticos que pueden alcanzar este sello de calidad, existiendo un importante conjunto de normas UNE que regulan las especificaciones para ello. Además, esta estrategia de calidad se sumaría a la anterior estrategia de calidad en destino, siendo dos herramientas absolutamente complementarias y, por otro lado, pueden implicar una colaboración público-privada que coadyuva a la existencia de eficaces mecanismos de gobernanza. En definitiva, se trata de implantar sistemas de gestión (de calidad, ambientales o de accesibilidad universal, entre otros) en recursos y servicios turístico, y de conseguir su certificación a través del cumplimiento de los estándares normalizados.

La dirección web del ICTE es la siguiente:

<http://www.calidadturistica.es/>

Como ya se ha explicitado, dentro de este marco, Turisme Comunitat Valenciana impulsa la participación y certificación de los recursos, servicios y destinos turísticos en los proyectos de calidad y certificación citados, y ello a través del Programa QUALITUR que actúa en los dos niveles referenciados de acreditación de la calidad turística, es decir, tanto en el SICTED, como a través de la obtención de certificados en gestión de calidad, medio ambiente y accesibilidad universal.

En este último sentido, los modelos de excelencia que Turisme Comunitat Valenciana reconoce son los siguientes:

-En gestión de la calidad: La norma internacional ISO 9001 y las normas asociadas a la Q Calidad Turística otorgada por el ICTE.

-En medio ambiente: La norma internacional ISO 14001, El Reglamento europeo EMAS y la

Etiqueta Ecológica Europea o Ecolabel así como la marca autonómica Parcs Naturals.

-En accesibilidad: la norma nacional UNE 170001/170002.

La dirección web del programa Qualitur es la siguientes:

<http://www.qualitur.gva.es>

Los recursos o servicios turísticos gestionados por las entidades locales que ya han alcanzado certificaciones son, esencialmente, las playas (que generalmente optan por modelos integrados en materia de calidad y medio ambiente) y las oficinas de información turística (Tourist Info). Aunque también se está impulsando el proyecto de implantación de la norma UNE 302002 para museos y centro de interpretación, a través de un convenio de colaboración con el ICTE.

HERRAMIENTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE CALIDAD EN DESTINO (Figura 8.)

Sistema integral de Calidad Turística en Destino

- SICTED/Qualitur. Adhesión del municipio como destino turístico. Posibilidad de obtener servicios distinguidos.

Certificaciones de sistemas de gestión

- ICTE/Qualitur: certificaciones de recursos o servicios municipales, en materia de calidad, medio ambiente, accesibilidad, así como impulsar certificaciones de servicios turísticos de agentes privados.

4.3. DESTINO SEGURO Y RESILIENTE. EL TURISMO POSTCOVID-19

Nadie duda de que el turismo es una de las actividades económicas más afectadas por la actual crisis sanitaria. Por ello, desde que fue declarada la pandemia el turismo ha sido objeto de preocupación y destino de medidas. Son esenciales estas actuaciones, pero también lo es la preparación del sector para ofrecer destinos seguros y, así, recuperar lo antes posible su protagonismo en la economía española y, especialmente, en la economía de la Comunitat Valenciana.

Desde instancias internacionales y nacionales se han ido elaborando estudios, informes y planes de actuaciones para transformar el turismo y garantizar su resiliencia ante la pandemia, configurando destinos seguros. De esta forma, en agosto de 2020, el Secretario General de Naciones Unidas presentó el informe “*COVID-19 and Transforming Tourism*”, cuya elaboración lideró la OMT, como un elemento más en la

necesaria hoja de ruta para que la economía del turismo recupere su condición de protagonista. Este informe destaca el papel del turismo en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y señala varias áreas prioritarias, entre las que se deben subrayar la coordinación y alianzas para la transformación del turismo y el necesario desarrollo de la resiliencia turística.

La Unión Europea dio el primer paso el 13 de mayo de 2020, presentando la Comisión la Comunicación “el turismo y el transporte en 2020 y en adelante» (COM(2020)0550), a la que acompañaba el paquete sobre turismo y transportes que incluye, una estrategia general para la recuperación en 2020 y años posteriores; un enfoque común para restaurar la libre circulación y suprimir las restricciones en las fronteras internas de la UE de forma gradual y coordinada; un marco para apoyar el restablecimiento gradual del transporte, garantizando la seguridad de los pasajeros y del personal; una recomendación que tiene por

objeto lograr que los consumidores consideren los bonos de viaje como una alternativa atractiva al reembolso en efectivo; y criterios para el restablecimiento de las actividades turísticas de forma segura y progresiva, y para el desarrollo de protocolos sanitarios en establecimientos de hostelería. Por su parte, el Gobierno de España tras la primera ola de esta crisis sanitaria elaboró el “Plan de impulso para el sector turístico: Hacia un turismo seguro y sostenible” con el objetivo de ir configurando un turismo seguro y sostenible tras la Covid-19. Este plan se organiza en los siguientes cinco grandes pilares. (Figura 9. Fuente. Plan impulso del sector turístico).



En este Plan de impulso para el sector turístico, y respecto de sus cinco pilares básicos, se proponen 28 medidas, habilitándose notables recursos económicos.

Algunas de estas medidas suponen nuevas herramientas para garantizar un turismo seguro. En este ámbito, puede destacarse el distintivo “Safe Tourism”, que certifica el cumplimiento de los protocolos de prevención frente a la COVID-19; protocolos que coordinó el ICTE por mandato del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en colaboración con todo el sector turístico y que posteriormente fueron aprobados por el Ministerio de Sanidad. En su elaboración ha también la FEMP. Se han elaborado, de esta forma, 21 “Guías de especificaciones para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-COV-2”, ya convertidas muchas de ellas en normas UNE. Además, la Organización Internacional de Normalización ya ha aprobado el inicio del

proceso para su transformación en normas ISO sobre seguridad turística postcovid-19.

De este modo, ya existen aprobadas especificaciones UNE sobre seguridad covid-19 para museos y sitios patrimoniales, oficinas de información, espacios naturales protegidos, playas o espacios públicos singulares. De hecho, el ICTE ya ha otorgado este sello de seguridad turística a espacios turísticos de titularidad municipal, como museos, centros de interpretación e, incluso, oficinas municipales de información turística.

Pero, además, este turismo seguro ha de ser un turismo, además de sostenible, competitivo y de calidad, esto es, ha de adaptarse y recuperar su importancia en términos de rendimiento socioeconómico y, también, ambiental; ha de ser un turismo resiliente. Y ello no es en modo alguno baladí, ya que el turismo es uno de los sectores tractores de la actividad económica y del empleo, es uno de los sectores palanca para la reactivación y recuperación de la economía.

Así ha sido considerado en el plan europeo de respuesta ante la crisis “Next Generation EU” y, en virtud de él, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España.

En este sentido, el Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana 2020/2025 asume como línea estratégica la “Seguridad y resiliencia turística”, con el propósito de elaborar el Plan Comunitat Valenciana Destino Seguro, cuya finalidad es “velar por la protección de turistas y visitantes, para mantener una oferta de servicios de calidad al tiempo que se facilitan las medidas higiénico-sanitarias y de salud necesarias para mantener su seguridad y ofrecer garantías, fiabilidad y confianza”. Y desde Turisme Comunitat Valenciana se ofrece información sobre todos los aspectos de la Covid-19 con incidencia en el turismo, conviene destacar:

-El Programa CV Destino seguro frente a la COVID-19. -El plan de Marketing Turístico Comunitat Valenciana post COVID-19; -Guía

con recomendaciones para conseguir playas seguras. -Guía con recomendaciones para conseguir destinos de interior seguros. Pueden consultarse en las siguientes direcciones web:

https://www.turisme.gva.es/opencms/opencms/turisme/es/contents/conselleria/COVID19/covid_19.html??tam=

Además, se han de adecuar las estratégicas de competitividad, así como de marketing y promoción a la nueva realidad; a la nueva normalidad. Es indispensable desarrollar herramientas online de marketing y promoción, dejando por ahora al margen las herramientas offline, como ferias o jornadas de comercialización de productos, servicios y destinos turísticos, aunque algunas instituciones están planteando la celebración de ferias virtuales. La promoción turística ha de poner el esfuerzo económico e innovador en el desarrollo de herramientas virtuales de contenidos, así como de herramientas de marketing en redes sociales. Esta es, por otro lado, la línea que sigue

la elaboración por TURESPAÑA del nuevo Plan de Marketing 2020-2024, a la vez que se está apostando por SEGITTUR por el refuerzo del Sistema de Inteligencia Turística (SIT) para el análisis de demanda y oferta turísticas.

HERRAMIENTAS PARA UN DESTINO SEGURO Y RESILIENTE (Figura 10.)

Certificado "Safe Tourism" y recomendaciones

- ICTE: Aplicación de las especificaciones para la reducción del contagio por el SARS-COV-2. Normas UNE.
- Turisme Comunitat Valenciana. Programa CV Destino seguro y Guías de recomendaciones.

Nuevas estrategias de promoción y marketing

- Aplicación de tecnologías de información y comunicación. Desarrollo de herramientas online. Herramientas virtuales de contenidos y marketing en redes sociales.
- Turisme Comunitat Valenciana. Plan de Marketing post Covid-19.

5. HERRAMIENTAS COMUNES

Para la efectiva ejecución de cualquier aspecto de la política turística son necesarias la disponibilidad de recursos económicos y la de recursos humanos suficientes y con la debida capacitación. Por ello, la captación de fondos, por un lado, y la utilización de las herramientas adecuadas para la selección de personal, así como su formación y capacitación constituyen requerimientos previos.

Otra herramienta común que se ha de utilizar para la articulación de muchas cuestiones esenciales de la política turística local es la potestad normativa, indispensable útil desde la planificación y ordenación hasta la gestión pública turística.

Por último, la buena gobernanza la transparencia de las actuaciones emprendidas y de los resultados de la acción pública turística, por lo que se deben utilizar herramientas específicas para este fin.

5.1. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Como es sabido, el presupuesto constituye la principal herramienta de la política económica a todos los niveles. Política económica que, en el ámbito municipal, se enfrenta al tradicional problema de la financiación que, todavía, sigue siendo uno de los principales caballos de batalla de las entidades locales.

Como indica su definición legal, el presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las entidades locales y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio económico. En el mismo se han de satisfacer los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera y, de manera específica, los límites y restricciones impuestos por los Presupuestos Generales del Estado. La aprobación del presupuesto municipal corresponde al Pleno de la Corporación.

De acuerdo con su capacidad económica, los municipios asignan sus ingresos presupuestarios a sus distintas políticas públicas, aunque pueden existir ingresos finalistas, es decir, ingresos que se deban asignar, en este caso, a la política turística municipal, como los que proceden de ayudas o subvenciones turísticas, ya sea a través de procedimientos de concurrencia competitiva (que se expondrán en el siguiente capítulo) o a través de convenios u otras modalidades. En este sentido, se aprobó el Decreto 142/2020, de 25 de septiembre, del Consell, de regulación de la línea específica del Fondo de cooperación municipal para municipios turísticos de la Comunitat Valenciana.

Por todo ello, el presupuesto municipal y la concreta asignación presupuestaria a las distintas políticas públicas y, de entre ellas, a la política turística, condiciona las actuaciones y alcance de las mismas. De ahí, que la asignación en el presupuesto de adecuadas dotaciones económicas a la política turística ha de ser una

primera preocupación de todo gestor turístico local. Dada la transversalidad de la política turística, lo cierto es que las dotaciones económicas de otras políticas municipales influyen, en ocasiones significativamente, en el desarrollo de la política turística. No obstante, aquí únicamente haremos ahora referencia a la identificación de los créditos presupuestarios asignados a la política turística, a través de la clasificación por programas, y a la posibilidad de articular la clasificación orgánica. No sin antes, exponer muy brevemente los criterios de estructuración de los presupuestos municipales.

1º. Estructura del presupuesto municipal. Criterios básicos.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, atribuye al Ministerio de Hacienda la determinación, con carácter general, de la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Lo que se desarrolló mediante la Orden

EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo). De acuerdo con este marco normativo, los estados de gastos de los presupuestos generales de las entidades locales aplicarán las clasificaciones por programas y económica y, además, estas entidades podrán clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de organización. Por tanto, los estados de gastos de los presupuestos de las entidades locales se clasificarán con los siguientes criterios:

a) Por programas.

La clasificación por programas constará de los siguientes niveles: el primero relativo al área de gasto, el segundo a la política de gasto, el tercero a los grupos de programas, que se subdividirán en programas

Los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga

conseguir, con arreglo a la clasificación por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas.

Las entidades locales podrán crear los programas y subprogramas que se consideren necesarios.

b) Por categorías económicas.

En la clasificación económica se presentarán con separación los gastos corrientes y los gastos de capital, y constará de tres niveles, el primero relativo al capítulo, el segundo al artículo y el tercero al concepto. A partir de ahí, se establecen los subconceptos y las partidas. La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios.

c) Opcionalmente, por unidades orgánicas.

La clasificación orgánica, cuya existencia dependerá del acuerdo municipal, se dividirá en virtud de la organización que tenga aprobada la correspondiente entidad local.

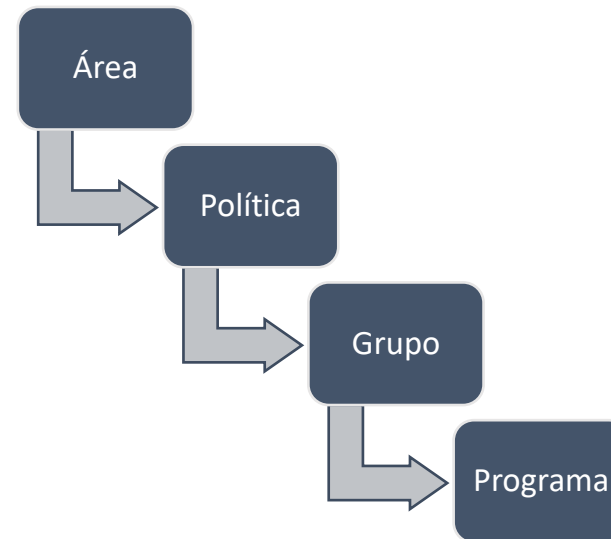
3º. La política de gasto turístico. Programas presupuestarios.

En la clasificación por programas se ordenan los créditos según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir. Si algún gasto fuese susceptible de aplicarse a más de una política de gasto, se imputará a aquella que se considere más adecuada en relación con el conjunto de objetivos y finalidades definidos. Por tanto, los objetivos y finalidad de la política turística exigen que a esta política se asignen los créditos presupuestarios previstos para su cumplimiento.

Como ya se ha apuntado, la clasificación por programas se estructura en cuatro niveles. El nivel más agregado son las áreas de gasto, cada una de ellas se divide en políticas de gasto, estas en grupos de programas que están formados por programas. Todo ello tal y como se establece en la citada Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre. Aunque es importante volver a incidir en que la entidad local puede establecer

programas o subprogramas propios no recogidos por la normativa del Estado.

(Figura 11.)



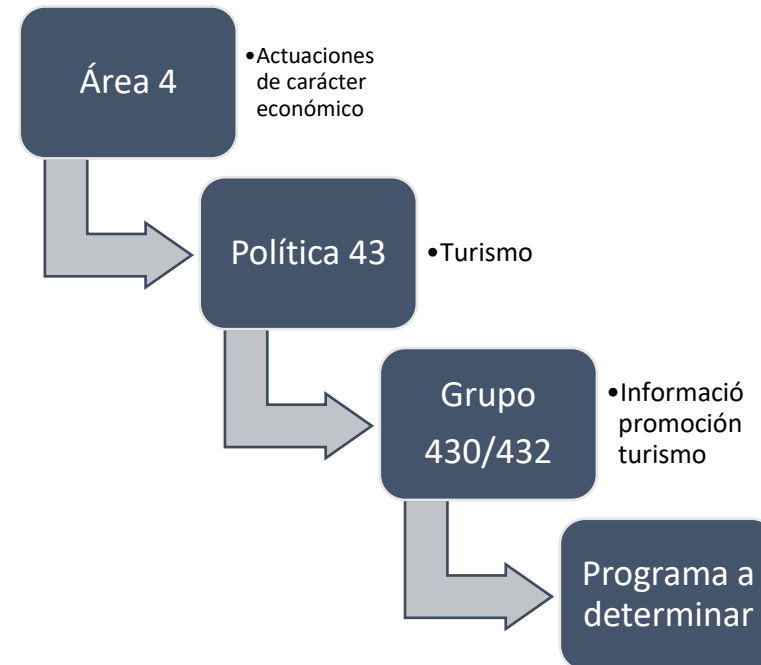
En esta estructura que se diseña en la Orden EHA/3565/2008, dentro del Área de Gasto 4, nos encontramos con la política turística en sentido estricto: la Política de gasto 43, referida a Comercio, turismo y pequeñas y medianas

empresas. Dentro de esta política de gasto se tipifican cinco grupos de programas, entre ellos:

-El grupo “430. Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas”. En el que se incluirán los gastos de actividades dirigidas a la planificación, coordinación, control, organización, gestión administrativa y desarrollo de funciones de apoyo de los distintos centros directivos que integran la política de gasto.

-El grupo “432. Información y promoción turística”. Aquí se incluirán los gastos de cualquier naturaleza asociados al desarrollo y fomento del turismo, de esta forma se imputarán los gastos de construcción, mejora y funcionamiento de instalaciones (como oficinas de turismo), así como edición de folletos, carteles y libros y campañas publicitarias. Se recogen también las transferencias que se conceden a otras entidades públicas o privadas, con destino al cumplimiento de estos fines, como los patronatos municipales de turismo.

Dentro de estos grupos de programas, la Orden EHA/3565/2008 no establece ningún programa, por lo que el presupuesto municipal podría determinar la inclusión de concretos programas turísticos. (Figura 12.)



Dentro del Área de gasto 4 también se integran otras políticas de gastos con una significativa relevancia para el turismo, como la política de gasto 44. Transporte público, la política de gasto 45. Infraestructuras, o la política de gasto 49.

Otras actuaciones de carácter económico, en la que se incluyen los gastos de gestión, funcionamiento, apoyo, suministro y promoción de los servicios de telecomunicaciones, de la Sociedad de la Información, de la gestión del conocimiento y otros de naturaleza análoga.

2. La clasificación orgánica del gasto.

Como ya se ha indicado, el marco normativo en materia de presupuestos de las entidades locales establece la posibilidad de que estas ordenen el gasto por unidades orgánicas, de acuerdo con la organización municipal existente. Se trata, por tanto, de la posibilidad de que la entidad municipal acuerde elaborar sus presupuestos no solo mediante la clasificación económica y por programas, sino también a través de una clasificación orgánica, clasificación en la que el turismo, de acuerdo con la organización municipal, ha de tener su propio código orgánico en el que se recojan los créditos asignados a esta finalidad a través de los

correspondientes órganos de dirección y gestión turística.

5.2. OBTENCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS. AYUDAS Y SUBVENCIONES

Además de los fondos propios que los presupuestos municipales asignan para la formulación y ejecución de la política turística, la captación de recursos económicos externos constituye una herramienta esencial para la formulación y ejecución de muchas de los instrumentos expuestos. Las vías de captación de ayudas y subvenciones se encuentran en permanente movimiento, ahora con mayor intensidad derivado de la importante crisis de la economía del turismo que ha ocasionado la COVID-19, poniendo en marcha, desde todas las instancias territoriales, específicos mecanismos de ayuda.

La Unión Europea, con carácter general, tiene un marco de ayudas que afectan al sector turístico a través de sus distintos fondos y programas, concretados en los diversos programas operativos en España. En este

sentido, se recomienda consultar la Guía sobre financiación de la UE al sector turístico, disponible en la web de la Oficina de publicaciones de la UE), y la web de SEGITTUR sobre ayudas:

https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/funding-guide_en

<https://www.segittur.es/transformacion-digital/proyectos-transformacion-digital/ayudas-europeas-para-el-turismo/>

Por otro lado, puntualmente la UE convoca ayudas específicas cuyos destinatarios pueden ser los municipios en ámbitos con una especial incidencia turística, como el de la digitalización a través del portal WiFi4EU para la instalación de puntos de acceso wifi en espacios públicos (para ello es necesario que los municipios estén registrados en dicho portal).

Como respuesta de la UE a la actual crisis se aprobó el nuevo Fondo de Recuperación Next

Generation EU con un gran volumen de inversión en España, lo que ocasionará la puesta en marcha de importantes vías de financiación para el sector turístico, uno de los considerados sectores tractores de nuestra economía.

Desde el Gobierno de España se adoptó, en primer término, el ya citado “Plan de impulso para el sector turístico: Hacia un turismo seguro y sostenible” y, en segundo lugar, el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

El Plan de impulso para el sector turístico, entre las acciones que establece merecen destacarse en cuanto a la finalidad de esta guía, el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos y el refuerzo de la RED DTI.

Por su parte, el esencial Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene en su desarrollo una especial incidencia en la política turística. En efecto, como se indica en el citado Plan, el turismo es una de las políticas palanca de nuestra economía, por ello se establece la

necesidad de elaborar un Plan de modernización y competitividad del sector turístico, con el fin de fomentar la resiliencia, sostenibilidad, la diversificación y el valor añadido de este sector tractor de la economía en el conjunto del territorio nacional; así como un Plan de digitalización del turismo, estableciendo mecanismos de colaboración público-privada para el desarrollo de soluciones tecnológicas que aumenten la productividad a lo largo de toda la cadena de valor de este sector. De tal forma que a la “modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del Turismo e impulso a una España nación emprendedora” se asignan fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los de REACT EU. Ello supondrá la puesta en marcha de importantes líneas de ayuda, algunas de las cuales sin duda tendrán a las entidades locales y a los destinos turísticos inteligentes como beneficiarios.

-Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos y Planes de Sostenibilidad Turística en Destino (PSTD).

Dentro del marco del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, el 28 de julio de 2021, la Conferencia Sectorial de Turismo (integrado por la Secretaría de Estado de Turismo y las administraciones turísticas de todas las comunidades autónomas) aprobó la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos. esta Estrategia se materializa en dos Programas diferenciados: el Programa Ordinario de Sostenibilidad Turística en Destinos que se convoca anualmente, y el Programa Extraordinario de Sostenibilidad Turística en Destinos 2021-2023, cuya financiación procede de los fondos europeos y constituye la principal actuación del Plan de competitividad y modernización del sector turístico

En cada anualidad de vigencia del Programa Extraordinario de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos 2021-2023 se definirán los

Planes Territoriales de Sostenibilidad Turística en Destino. Uno de los instrumentos de intervención de estos Planes Territoriales son los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino (PSTD) que, con una duración de tres años, se configuran como planes cuyo diseño y ejecución corresponde a los Entes Locales de cada uno de los destinos.

De esta forma, las Entidades Locales podrán presentar solicitudes a las convocatorias extraordinarias de Planes de Sostenibilidad que se financiará con los fondos de recuperación europeos. Entre las tres anualidades (2021-2023), el plan de modernización y competitividad del sector turístico de la Secretaría de Estado de Turismo ha reservado una partida de 1.858 millones de euros para las convocatorias extraordinarias de Planes de Sostenibilidad.

Por otra parte, el desarrollo del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* ha dado lugar a la aprobación de bases reguladoras en

diversos aspectos turísticos, como la Orden ICT/951/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las líneas de ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas; y otras en fase de aprobación. También la Orden ICT/1521/2021, de 30 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para el programa de ayudas a organismos de investigación y de difusión de conocimientos para proyectos de I+D para dar respuesta a los retos de los destinos turísticos, o la Orden ICT/1527/2021, de 30 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas para la transformación digital y modernización de las entidades locales que forman parte de la Red de Destinos Turísticos Inteligentes,, ambas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por último, el actual Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Industria,

Comercio y Turismo (MINCOTUR), 2022-2024, disponible en:

https://www.mincotur.gob.es/es-es/servicios/AyudasPublicas/Documents/PES_2022-2024.pdf

-Ayudas de Turisme Comunitat Valenciana a entidades locales.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana se debe subrayar la importante actividad de fomento que realiza Turisme Comunitat Valenciana, aunque también existen otras líneas de ayudas puntuales de otros ámbitos de la Generalitat Valenciana que inciden significativamente en el turismo.

Las bases reguladoras de las ayudas dirigidas al sector turístico de la Comunitat Valenciana se encuentran reguladas en el Decreto 4/2017, de 31 de marzo, del president de la Generalitat.

El Plan Estratégico de Subvenciones de la Presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos, para el período 2021-2023, aprobado

por Resolución de 26 de febrero de 2021 (modificado y actualizado mediante Resolución de 28 de marzo de 2022, DOGV de 1 de abril, y corrección de errores DOGV de 20 de abril), contempla las líneas de subvención de Turisme Comunitat Valenciana en dicho periodo. Estas líneas de subvención se articulan bien de manera nominativa (y, por tanto, de concesión directa), bien a través de procedimientos de concurrencia competitiva.

Entre las primeras, además de varias líneas de subvención nominativa dirigidas a concretas actuaciones y entidades locales, se establece una línea de subvención específica para los Planes territoriales de dinamización turística.

Entre las líneas de subvención, algunas se articulan mediante procedimientos de concurrencia competitivas y que van dirigidas a municipios y mancomunidades, así como sus organismos autónomos y entes públicos.

Los objetivos estratégicos son:

-Objetivo estratégico 1: Mejorar el posicionamiento de la Comunitat valenciana en el mercado turístico

Incentivar, en colaboración con las distintas partes implicadas del sector turístico valenciano, la realización de actuaciones que fortalezcan la imagen de marca turística de la Comunitat Valenciana como destino turístico accesible, acogedor, inclusivo y diferenciado del resto de destinos competidores.

-Objetivo estratégico 2: Incrementar la competitividad de la oferta turística valenciana.

Fomentar, en colaboración con las entidades locales vinculadas al desarrollo turístico sostenible del territorio, la realización de actuaciones que hagan más competitiva nuestra oferta turística con base en el valor añadido de sus recursos, la calidad de los servicios que se ofrecen y la singularidad de la experiencia turística.

-Objetivo estratégico 3: Desestacionalizar, diversificar o fidelizar la demanda turística.

Generar, en colaboración con entidades turísticas que promueven la promoción segmentada de nuestra oferta y la configuración de productos de consumo a lo largo del año, actuaciones conjuntas encaminadas a favorecer la desestacionalización de la actividad, la captación de nuevos segmentos de mercado y el incremento del gasto turístico en la Comunitat Valenciana.

-Objetivo estratégico 4: Fomentar la investigación, la innovación y el conocimiento aplicado al turismo

Establecer sinergias entre los campos científico, tecnológico y de investigación en el ámbito turístico mediante el desarrollo de proyectos colaborativos que favorezcan la generación y transferencia de conocimiento entre los agentes que conforman el sector turístico valenciano.

Este Plan Estratégico de Subvenciones de la Presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos, para el período 2021-2023, así como los procedimientos de concesión de subvenciones abiertos, puede consultarse en:

<http://www.turisme.gva.es/opencms/opencms/turisme/es/contents/subvencion/subvencion.html>

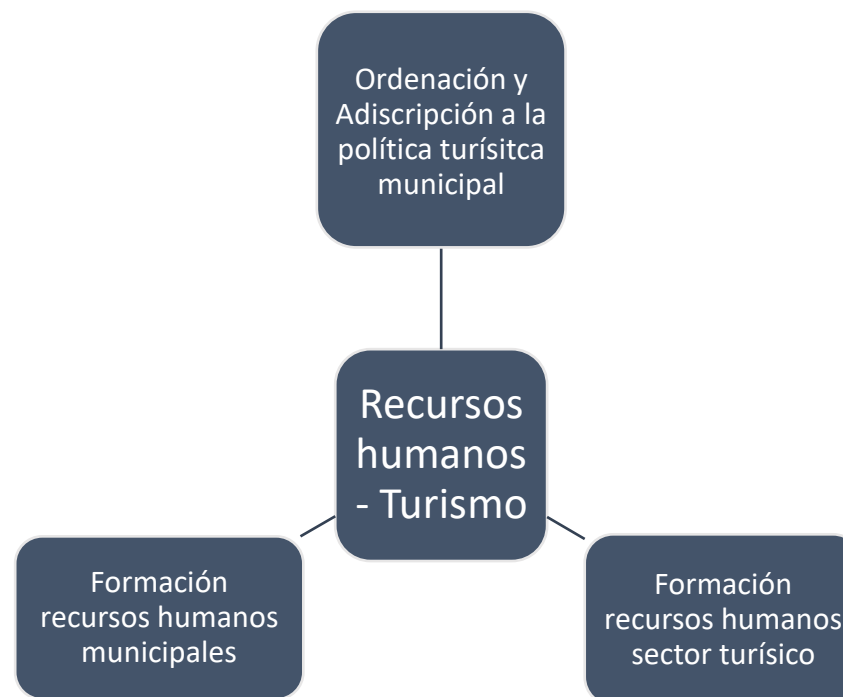
También puede consultarse este Plan Estratégico, así como todos los planes estratégicos de subvenciones de toda la administración de la Generalitat Valenciana en:

<https://gvaoberta.gva.es/es/plans-estrategics-de-subvencions>

5.3. RECURSOS HUMANOS. NECESIDAD DE ASIGNACIÓN Y DE FORMACIÓN

Para la efectiva ejecución de la política turística municipal es indispensable contar con recursos humanos que tengan la cualificación y capacitación adecuada a este sector. Las herramientas con las que cuenta la política municipal en materia de recursos humanos son, por tanto, de indispensable utilización, tanto para la adscripción de personal a la gestión turística, como para su formación y capacitación continua. Además, la siempre necesaria colaboración público-privada, impone a la política turística municipal como objetivo la formación y capacitación de las personas que, desde los distintos agentes sociales y económicos, se dedican a prestar servicios turísticos. Estos tres elementos han de estar presentes para alcanzar objetivos de calidad en la gestión de todos los recursos, productos y servicios turísticos, ya públicos, ya privados.

(Figura 13.)



1º. Ordenación y adscripción de recursos humanos a la política turística municipal. Herramienta: Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y Clasificación de Puestos de Trabajo (CPT).

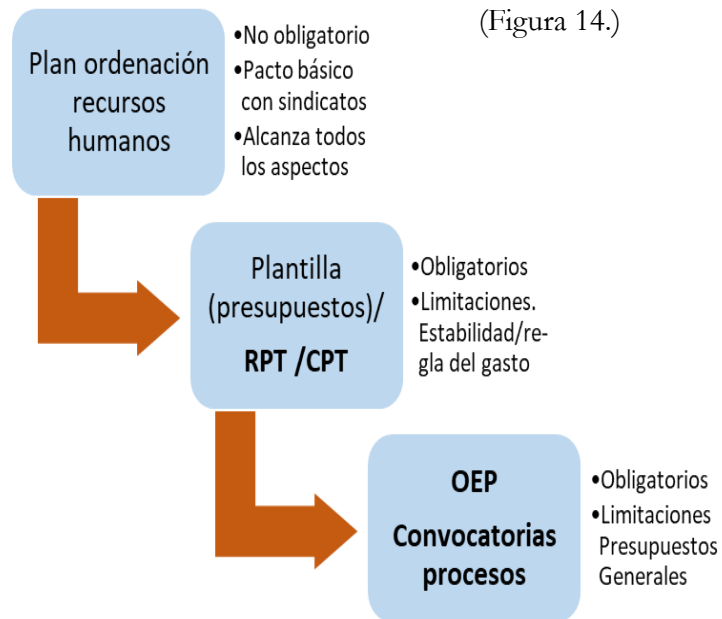
En este ámbito, la primera actuación es la de identificar aquellas tareas y/o servicios que se

prestan o se van a prestar a través de medios personales propios de la entidad local; por cuanto que sobre los servicios externalizados, esto es, prestados a través de empresas contratistas de la entidad municipal, únicamente debemos tener en consideración la consignación presupuestaria correspondiente, así como la efectividad de los mecanismos de control sobre dichas empresas gestoras de los servicios. De esta forma, podremos cuantificar la necesidad de recursos humanos para la gestión turística, así como la cualificación de los mismos, y determinar las necesidades existentes.

Centrándonos ya en los recursos humanos propios de la entidad local necesarios para la gestión turística, en puridad su propia ordenación y adscripción dependerá de los instrumentos que en materia de recursos humanos disponga la entidad local y, esencialmente, de la situación económica de la misma y, por ende, de los efectos de las

limitaciones presupuestarias y cumplimiento de los requisitos legales en materia de personal.

En este sentido, existen varios mecanismos para la ordenación de los recursos humanos: el Plan de ordenación de recursos humanos, la oferta de empleo público, las relaciones de puestos de trabajo o las clasificaciones de puestos de trabajo y, las plantillas. La ausencia sistemática de algunas de estas herramientas, esencialmente de los planes de ordenación, tiene como notable efecto la no reflexiva asignación de efectivos. La planificación estratégica en este ámbito resulta, por tanto, necesaria para que el proceso público de toma de decisión en materia de personal sea un proceso reflexivo basado en datos y análisis previos que fundamenten las mejores decisiones por parte de la Corporación local. El proceso público de toma de decisión en materia de recursos humanos se integra, de manera esquemática, por los niveles indicados en la siguiente figura:



El marco jurídico básico de estos instrumentos se encuentra en el Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015, así como en la legislación básica de régimen local, tanto la LBRL como el Real Decreto Legislativo 781/1986, sin olvidar las referencias que se realizan a estos instrumentos en la legislación autonómica valenciana que contempla, entre otras cuestiones, la denominada Clasificación de Puestos de Trabajo (CPT) que concreta lo

dispuesto en la legislación básica, adicionando esencialmente elementos funcionales de los puestos de trabajo.

En relación con la plantilla de personal, el Pleno del Ayuntamiento la aprueba junto con los presupuestos, de acuerdo con los criterios legales; es, por tanto, el reflejo presupuestario de los recursos humanos. Además, las Corporaciones locales han de formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización RPT), conforme con las exigencias y contenidos establecidos por la legislación básica del Estado, esto es, el Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo artículo 74 establece la obligación para todas las Administraciones públicas de estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, que deberán incluir, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y

las retribuciones complementarias, así como ordena su publicidad. Por tanto, es obligado para la entidad local elaborar y aprobar una RPT, pero, además, esta obligación es una oportunidad para realizar una mejor estructuración de sus recursos humanos y distribución de efectivos y funciones.

De esta forma, la RPT y la CPT constituyen las herramientas básicas para la adscripción de puestos de trabajo a la política turística municipal, y ello con independencia de que otros puestos de trabajos adscritos a otras áreas municipales tengan también una importante relevancia en la gestión turística, como, por ejemplo, los adscritos al área de seguridad o a la gestión de servicios públicos esenciales.

2. Formación y capacitación de recursos humanos. Herramienta: Programa de formación municipal.

Precisamente, el ya citado Plan de ordenación de los recursos humanos, además de ser la

herramienta adecuada para conocer las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde la vertiente cuantitativa como de la cualitativa, también puede convertirse en un mecanismo idóneo para aspectos esenciales en materia de recursos humanos, como movilidad, formación, promoción o carrera profesional, en definitiva, aspectos de necesario estímulo y estructuración del personal.

En todo caso, la formación y capacitación turística del personal del Ayuntamiento se ha de articular a través de su política de recursos humanos y, esencialmente, a través de la aprobación del plan o programa de formación municipal. Es evidente que, en virtud de la capacidad económica del municipio, este plan de formación puede tener un perfil propio, incluso con plataformas de formación virtual, o bien puede articularse a través de la oferta formativa de otras entidades públicas que pueda ser técnica y profesionalmente de interés para la capacitación turística, como es la oferta

formativa de Turisme Comunitat Valenciana a través de CdT (Centres de Turisme), o la que se oferta por la Secretaría de Estado de Turismo mediante determinados programas de formación, sin olvidar las programaciones que se ofrecen desde los institutos de formación sobre administración pública (como el IVAP) o desde las Diputaciones provinciales.

3. Formación de recursos humanos del sector turístico. Herramienta: Programa de cualificación turística.

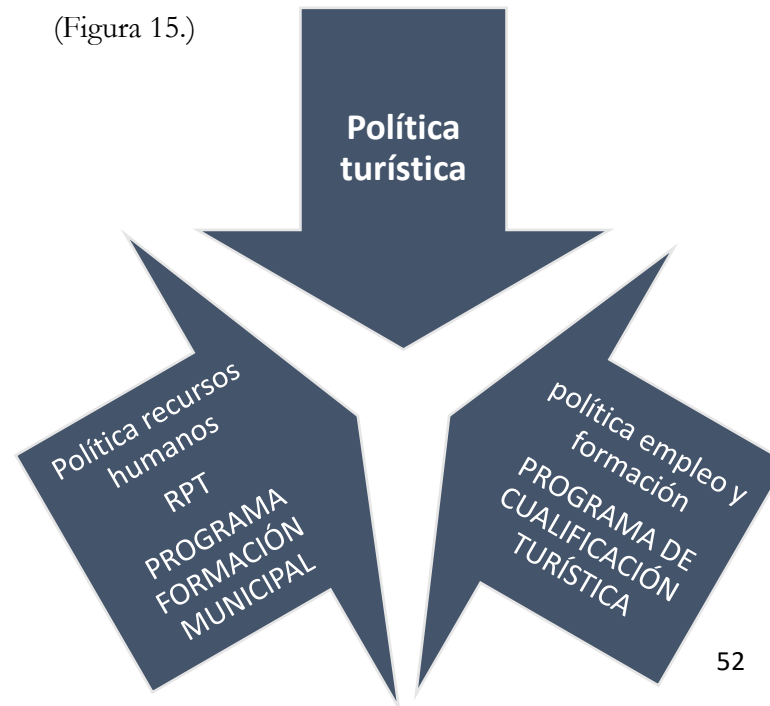
Dentro de la política municipal de formación y empleo debe articularse la programación de formación y cualificación turística. En este sentido, el propio marco normativo exige como obligación para los municipios turísticos contar con un programa de cualificación de los recursos humanos vinculados al sector turístico y afines.

Las determinaciones de esta programación formativa, como en el anterior punto, también pueden conectarse con las programaciones que

se realizan por otras entidades dentro de las políticas activas de empleo y formación. Como las programaciones que se ofrecen por Turisme Comunitat Valenciana, desarrolladas en la Red de Centros de Turismo, o a través de Accetur - Itinerarios de emprendimiento y competitividad turística, o la administración estatal a través de FUNDAE, u otras entidades, como las cámaras de comercio.

HERRAMIENTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN

(Figura 15.)



5.4. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS DE TRANSPARENCIA

De acuerdo con las obligaciones que establece la legislación en materia de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, las entidades locales han de contar con herramientas tecnológicas, ya sea exclusivamente a través de sus propios medios, o ya mediante la cooperación de otras administraciones públicas territoriales (especialmente, la administración autonómica y las diputaciones provinciales). Herramientas generales que pueden o, más bien, deben ser utilizadas para la adecuada ejecución de la política turística municipal. Todo ello sin olvidar el reto de la administración digital y el gobierno electrónico que implica la modernización de las administraciones públicas.

Circunscribiéndonos al marco establecido, tanto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como por la Ley 2/2015, de 2 de

abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, se desprende un notable elenco de obligaciones generales en el ámbito tecnológico.

De esta forma, en la legislación básica nos encontramos con obligaciones de publicidad activa, que constituyen obligaciones de transparencia respecto de informaciones jurídicas, económicas, estadísticas, institucionales, organizativas o de planificación.

Por su parte, la legislación valenciana, respecto de las administraciones locales, ha optado porque sean ellas, en uso de la autonomía que tienen reconocida, las que amplíen sus obligaciones de publicidad activa sobre las establecidas en la legislación básica mediante la aprobación de sus propias normas u ordenanzas y, en todo caso, con el deber de colaboración con estas entidades locales para la puesta en marcha de mecanismos de promoción y fomento de la transparencia, del acceso a la

información pública y de la participación ciudadana.

Mención específica merece la regulación del Portal de Transparencia de las administraciones públicas, herramienta mediante la que se da cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de gobierno abierto en la administración estatal y autonómica. Sin embargo, no ha sido establecido de manera obligatoria para las entidades locales, de tal manera que, de acuerdo con el marco legal, estas entidades garantizarán la publicación de la información mediante sus páginas web, sin perjuicio de las medidas de colaboración interadministrativa que puedan acordarse.

En este sentido, son varias las iniciativas de cooperación interadministrativa que se están llevando a cabo por distintos niveles territoriales, tanto mediante la convocatoria de subvenciones y ayudas para entidades municipales dirigidas al fomento de la transparencia, como es el caso de la Generalitat Valenciana, como mediante la

celebración de convenios de colaboración. En este último sentido, se deben destacar los convenios de colaboración entre diputaciones y la Conselleria de Transparencia para la implantación de planes de buen gobierno y participación ciudadana, y el acuerdo marco de colaboración, celebrado entre la FEMP y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, dentro de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación ciudadana; acuerdo marco destinado a promover y facilitar a las entidades locales el desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y ello mediante el uso de la tecnología desarrollada en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

La dirección web de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación ciudadana de la FEMP es:

<https://redtransparenciayparticipacion.es/>

El Portal de Transparencia de la FEMP se encuentra en:

http://femp.femp.es/Microsites/Front/Paginas/Layout3/Layout3_Protegidas/MS_ListadoIntronoNoticia_3/_MznynrPoTrUoJ2ekpHvWjNK9I3mDi3BPK2Z4cnXkkMEyaKsYKVai0H6Kvk_k8ehK

5.5. LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Una de las principales herramientas comunes a todos los ámbitos de la política turística municipal es la potestad normativa, cuyo ejercicio puede resultar necesario para dar soporte jurídico tanto a aspectos de organización como de ordenación. Nos referimos a la aprobación de reglamentos orgánicos y de ordenanzas, cuya competencia la legislación básica sobre régimen local la atribuye al Pleno de la Corporación local.

Con carácter previo a la puesta en marcha de procedimientos de aprobación de normas municipales, hay que tener en cuenta que el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece la obligación de aprobar anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Plan Anual

Normativo que deberá publicarse en el Portal de la Transparencia del correspondiente municipio.

De igual forma, el artículo 130 de la LPAC exige una evaluación normativa *ex post*, ordenando una revisión periódica de la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación, así como para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. Es importante subrayar que, como resultado de esta evaluación, se deberá elaborar un informe que deberá hacerse público.

Por otro lado, conforme al artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo del reglamento municipal debe justificarse de manera suficiente la adecuación del texto normativa a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El procedimiento de aprobación de las normas municipales se encuentra recogido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en la LPAC, esencialmente su artículo 133.1, así como en el Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Siguiendo estas normas y preceptos, las **fases** del procedimiento de aprobación son las siguientes:

1ª. Consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo municipal.

Realizada a través del portal web del municipio. Puede excluirse este trámite en normas organizativas municipales.

2ª. Elaboración del borrador de proyecto normativo.

3ª. Emisión de informe jurídico preceptivo por la Secretaría de la Corporación.

4ª. Dictamen de la Comisión Informativa (en este caso, la que asuma las competencias sobre turismo)

5ª. Aprobación inicial del proyecto normativo por el Pleno.

6ª. Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

Además de por medios electrónicos, se debe publicar anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia.

7ª. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas.

8º. Aprobación definitiva por el Pleno.

No obstante, si no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo de aprobación inicial, hasta entonces provisional.

9ª. Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

En los municipios de gran población, la Junta de Gobierno Local asume la aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos (con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones), antes de su elevación al Pleno de la Corporación.

Por otro lado, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, en su artículo 138 destinado a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, establece que los reglamentos y ordenanzas locales, tras ser aprobados, publicados y entrado en vigor podrán ser consultados en cualquier momento por todos los ciudadanos, tanto el texto normativo como toda la documentación que integra el correspondiente expediente.

Uno de los ámbitos en el que la aprobación de reglamentos municipales tiene que dar soporte a la creación de estructuras turísticas, es el de la

organización municipal y de la gobernanza turística; ámbito que necesita de la aprobación de reglamentos municipales en los que se enmarquen debidamente los órganos de dirección de la política turística, pero también la colaboración público-privada y la participación efectiva de la ciudadanía. En efecto, el buen gobierno exige que, dentro de la organización municipal, se articulen órganos de participación colectiva, así como el establecimiento de herramientas, presenciales y tecnológicas, de participación ciudadana, con el correspondiente y necesario soporte reglamentario. De esta forma, los instrumentos que se consideran necesarios son los siguientes:

1º. Reglamento Orgánico Municipal (ROM).

En este Reglamento se contempla la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno municipal, con sujeción a lo establecido por las leyes, aunque dentro del margen legal los ayuntamientos podrán completar su organización a sus necesidades. En

este sentido, la Circular 3/2019 de la Generalitat Valenciana, sobre organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, expresamente señala que “mediante el ROM, cada Ayuntamiento puede regular todo aquello que no forma parte de la normativa básica del Estado o que no ha sido objeto de regulación por la Comunidad Autónoma, lo que ofrece un amplio margen de ajuste de la estructura orgánica a la realidad de cada municipio, para dotar de coherencia a dicha estructura y para el funcionamiento diario del Ayuntamiento”.

De acuerdo con la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, la aprobación de este reglamento es obligatorio para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. No obstante, es recomendable para toda entidad municipal.

2º. Reglamento del Consejo Municipal de Turismo. Conforme al artículo 31, de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, los ayuntamientos podrán crear consejos de

participación de carácter sectorial. Su funcionamiento vendrá determinado por normativas incluidas en el Reglamento orgánico municipal o en otros reglamentos que regulen específicamente la participación ciudadana.

Se trata de órganos colegiados complementarios que sirven de cauce para la colaboración público-privada y, en suma, para la participación de la comunidad y de los agentes económicos y sociales de determinados sectores en los procesos de toma de decisión de las políticas municipales.

Pues bien, estas circunstancias concurren, esencialmente, en ámbitos como el desarrollo sostenible (con los objetivos ODS de la Agenda 2030), o el turismo (con las obligaciones de gobernanza colaborativa de la LTOH). Por ello, como ya se ha expuesto en cuanto a la gobernanza, resulta necesario la creación de un Consejo Municipal de Turismo (u otra denominación similar) y la aprobación de un reglamento específico de organización y

funcionamiento del mismo (opción que se considera recomendable).

3º. Reglamento Municipal de Participación.

Tanto la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, como esencialmente la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, recogen las exigencias y modalidades para garantizar una participación efectiva de la ciudadana en los procesos públicos de toma de decisión, además de ser imperativo del buen gobierno y de la gobernanza colaborativa.

De esta forma, legalmente se exige que las entidades locales establezcan en sus reglamentos los distintos medios de participación ciudadana y, en especial, en las formas siguientes:

-Remisión a los medios de comunicación social de la localidad de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones.

-Difusión adecuada y suficiente de las exposiciones públicas de actuaciones y proyectos de interés y repercusión social.

-Implantación de oficinas de información al ciudadano y de medios tecnológicos que la faciliten.

-Canalización de las peticiones y sugerencias provenientes de la ciudadanía.

Específicamente, se establece que los ayuntamientos deben aprobar normas de carácter organizativo, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.

Especialmente los municipios deben impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

En esta labor municipal se establece la obligación de las diputaciones provinciales, en supuestos de entidades locales que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no lo puedan desarrollar en grado suficiente. También, en el ámbito de la transparencia, se establece la necesaria colaboración con las entidades locales de la Generalitat Valenciana, para facilitar la puesta en marcha de mecanismos para la promoción y el fomento de la transparencia, del acceso a la información pública y de la participación ciudadana. De igual manera, y referido al turismo, el artículo 6 de la LTOH establece al departamento del Consell competente en materia de turismo un deber de cooperación que, en este punto, se concreta en el preceptivo establecimiento de sistemas y medios telemáticos adecuados y accesibles que garanticen una comunicación directa y ágil con la administración turística competente.

En virtud de todo lo expuesto, para el cumplimiento de estas obligaciones se

recomienda aprobar un Reglamento Municipal de Participación “de última generación” que incluya, también, los requerimientos de la transparencia, el acceso a la información y la innovación tecnológica en este ámbito.

En este reglamento se podrán establecer modalidades de participación efectiva de la ciudadanía en la acción pública municipal y, por tanto, en la política municipal turística, y ello a través de sistemas y medios telemáticos adecuados y accesibles que garanticen una comunicación directa y ágil entre la ciudadanía y la administración municipal. Modalidades telemáticas de participación que deben articularse en la web municipal de manera clara y accesible y, a nuestros efectos, en el portal web de información y participación turística.

La FEMP publicó, en 2018, un reglamento orgánico tipo de participación ciudadana, puede consultarse en la siguiente dirección web:

<http://femp.femp.es/files/3580-1861-fichero/Reglamento%20Tipo%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>

(Figura 16.)

Instrumentos normativos		
Reglamento de Organización Municipal	Reglamento del Consejo Municipal de Turismo	Reglamento de participación ciudadana

4º. Concreción del gobierno y administración municipal en el ámbito del turismo.

A partir del marco normativo de la organización municipal, aprobado por el Pleno a través del

citado Reglamento Orgánico Municipal (ROM), para la concreción de los órganos de dirección política, así como para el establecimiento de la organización administrativa, entran en juego las competencias de la Alcaldía.

En efecto, como ya se ha indicado, para la ejecución de la política turística municipal se debe contar con órganos de dirección y con una administración propia, es decir, una concejalía de turismo (concejal delegado) y un área específica dentro de la administración municipal, adecuadamente dotada de recursos humanos cualificados.

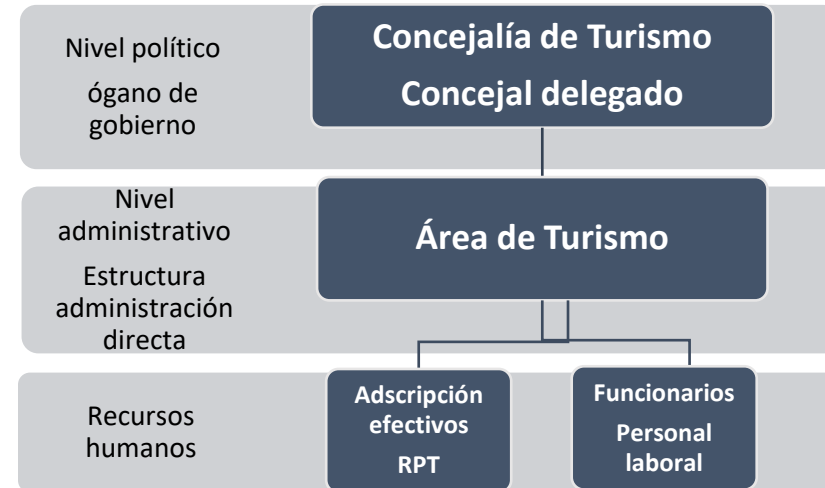
Pues bien, para realizar esta organización de gobierno y administración ya no estamos en el ámbito de las competencias del pleno, sino que esta concreción orgánica y de competencias se atribuye a la Alcaldía. Es decir, la Alcaldía también asume competencias en cuanto a la organización municipal. De esta forma, el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 781/1986, establece, entre las atribuciones del

alcalde, “la organización de los servicios administrativos de la Corporación, en el marco del Reglamento orgánico”. También, en los municipios de gran población, la LBRL le atribuye al alcalde “establecer la organización y estructura de la administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal”.

El ROM puede contemplar criterios básicos de la administración municipal directa, estableciendo las bases de su estructura. Por ejemplo, separando claramente la dirección política de la dirección administrativa, así como el nivel de apoyo y asesoramiento; también estableciendo la diversificación estructural de la administración municipal en áreas, servicios y departamentos (o cualquier otra que así se estime y sirva para entender la jerarquización de las distintas unidades administrativas). A partir de ahí, la concreta estructura (y organigrama) de la administración municipal la debe establecer el

alcalde, es decir, es al alcalde a quien corresponde la organización de los distintos servicios, así como su adscripción a las áreas de gobierno, sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas al Pleno.

(Figura 17.)



Por tanto, en ejercicio de estas competencias, es aconsejable, por un lado, crear una concejalía de turismo, mediante la correspondiente delegación de competencias del alcalde y, por otro, la

creación, dentro de la estructura de la administración municipal, de un área de turismo.

Es evidente que, tal y como ya se ha indicado en el epígrafe correspondiente a los recursos humanos, la adscripción de puestos de trabajo al área de turismo y, en su caso, la selección de personal, dependerá del grado de éxito que alcance el responsable municipal en la dirección política del turismo y, en definitiva, de la capacidad económica del municipio y de su mayor o menor apuesta por la política turística, siempre teniendo en consideración las limitaciones presupuestarias y en materia de recursos humanos que les vienen impuestas a las entidades locales.