

**LEHENDAKARITZA**

Koordinazio eta Gizarte
Komunikaziorako Idazkaritza Nagusia
Koordinazio Zuzendaritza

PRESIDENCIA

Secretaría General de Coordinación y
Comunicación Social
Dirección de Coordinación

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO Y COMERCIO

I. Objeto del informe

El presente informe tiene por objeto emitir las consideraciones de la Dirección de Coordinación de la Secretaría General de Coordinación y Comunicación Social sobre el Plan Estratégico de Turismo y Comercio (en adelante, PETC), en virtud del procedimiento establecido por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de diciembre de 2020 del Gobierno Vasco (en adelante ACG-2020), por el que se aprueba la relación de Planes Estratégicos del Gobierno para la XII Legislatura 2020-2024 y su procedimiento de tramitación.

El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, como Departamento promotor, con fecha 11 de abril de 2023, ha solicitado a través de la aplicación Tramitagune (*Expediente AAAA_PDG_2259/23_12*), informe de la Dirección de Coordinación sobre el PETC.

En dicha fecha se incorporó en la citada aplicación el PETC, y previo requerimiento oficioso, con fecha 26 de abril, se aportaron varios anexos: por un lado, un anexo en el que se contiene el cuadro de mando de la Estrategia de turismo 2030; y, por otro, diez anexos (*documentos de apoyo*), en castellano y en euskera, referenciados en la página 172 del PETC, relativos a la Estrategia de Comercio 2030 y al Plan de acción 2023-2025.

Este informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 apartados a) y c) del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, que atribuye a la Dirección de Coordinación la función de coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de Gobierno, así como asesorar a los Departamentos en la planificación y programación de sus actuaciones.

Debe notarse que las observaciones contenidas en este informe constituyen el complemento a la labor de asesoramiento que se viene realizando desde la Dirección de Coordinación.

Al hilo de lo anterior, cabe recordar que el ACG-2020, en el punto 2 del anexo I, señala que, en el proceso de elaboración de la propuesta de Plan, el Departamento promotor contará con el apoyo y colaboración de la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza y de la Dirección de Economía y Planificación del Departamento de Economía y Hacienda.

En coherencia con lo señalado en el ACG-2020, esta Dirección de Coordinación ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a una versión anterior del Plan, integrada por sendos documentos referidos al ámbito de comercio y al de turismo, sobre la que se han emitido, asimismo, sendos documentos de observaciones. Como consecuencia de la colaboración citada, el documento que ahora se presenta para su análisis recoge aportaciones de esta Dirección.



II. El PETC en relación a las Orientaciones generales de la Planificación de la XII Legislatura

El ACG-2020, con objeto de homogeneizar el proceso y los contenidos de la planificación, establece unas orientaciones generales que han de presidir la elaboración de las propuestas de Planes Estratégicos.

Se exponen a continuación, con las consideraciones que se estiman oportunas, en relación a la PETC.

Antes de acometer el análisis en relación con las citadas orientaciones, procede abordarse una cuestión previa relacionada con la composición documental del Plan estratégico. De la estructura se infiere que el PETC está compuesto por dos estrategias (Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030 y Estrategia de Comercio 2030), que se desarrollan a través de sendos planes de acción, 2023-2025 y 2026-2030, por cada ámbito. Estos, a su vez, se desarrollan a través de planes anuales. Habida cuenta de que el PETC es un documento único, convendría valorar la posibilidad de profundizar en una mayor integración. En este sentido, si bien las divergencias pueden hallarse motivadas por el recorrido previo independiente que se ha realizado en cada uno de los ámbitos, **desde el punto de vista formal, resultaría deseable una mayor homogeneidad estructural. Desde el punto de vista material, convendría ahondar en los puntos de conexión entre ambos y propiciar una mayor integración sustantiva.**

- a) *Los planes estratégicos deben responder a los contenidos del Programa de Gobierno de la XII Legislatura para cada política pública.*

El Programa de Gobierno (en adelante PdG) de la XII Legislatura, en su área de actuación nº 7, *Turismo Sostenible y de Excelencia*, partiendo de la coyuntura marcada por la crisis sanitaria, incide en la necesidad de abordar medidas para el mantenimiento del empleo y la actividad del sector, apoyando la liquidez de las empresas, en especial de las pymes y autónomos, así como iniciativas de impulso al consumo en la hostelería y en los servicios turísticos. El objetivo es recuperar el sector lo antes posible y alcanzar los 9 millones de pernoctaciones de turistas en 2025. Para ello, el PdG prevé la aprobación de una nueva Estrategia Vasca de Turismo Sostenible que impulse la marca “Euskadi Basque Country” asociada a un destino turístico seguro, sostenible y responsable, desarrollando acciones para vincular Euskadi con los atributos asociados a un turismo excelente, un turismo inteligente y un turismo competitivo. A tal efecto, el PdG contiene 5 compromisos de referencia (del 40 al 44), entre los que merece especial mención el recogido con el número 40, en cuya iniciativa 1 prevé:

Aprobar una nueva “Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030” que incorpore un escenario a corto plazo, para responder a la situación de crisis causada por la pandemia del Covid-19 y mantener el empleo y la actividad. En el escenario a medio y largo plazo, la estrategia debe contemplar la situación post Covid-19, con la vista puesta en los principales retos y tendencias del sector. Debe apostar por la sostenibilidad del turismo en Euskadi y debe servir para sensibilizar y concienciar a todos los grupos de interés en la importancia de la movilidad sostenible y de la protección del patrimonio cultural y del medio natural. Se promoverá a la vez, la sostenibilidad económica y social para que los beneficios del turismo puedan revertir en la población local.

Los compromisos referenciados han sido debidamente identificados en el apartado 00 (La Estrategia y los Planes: herramientas para la consecución del Programa de Gobierno 2020-2024 “Euskadi en marcha”) del apartado III. (Estrategia Vasca de Turismo y Comercio 2030 y Planes de Acción 2023-2025). Asimismo, tal y como se indica en el apartado 2.1 (Líneas Maestras y visión de la Estrategia de Turismo 2030), el Programa de Gobierno, así como las metas a alcanzar han servido de guía para diseñar una propuesta de actuaciones del Departamento en materia de turismo en el horizonte 2030.

El PETC no se queda ahí y, en el punto 1.2 del apartado 0.1 (Diagnóstico de la situación), identifica otros compromisos del PdG en los que incidirán las acciones recogidas en la Estrategia de Turismo Sostenible 2030. Entre estos, se alude al compromiso 17, iniciativas 1 a 3; compromiso 29, iniciativa 6; compromiso 48, iniciativa 3; compromiso 114 y compromiso 118, iniciativa 10.

Por otro lado, en el apartado de la Estrategia de Turismo y Comercio Sostenible 2030 se alude a los **objetivos de país** y se identifican los cinco objetivos que conectarían de forma más directa. Dicha relación es coincidente con la que se recoge en la Estrategia de Turismo Sostenible y el Plan de Acción, a excepción del objetivo consistente en superar el 40% del PIB en la industria y servicios avanzados, objetivo que no se contempla en la relación prevista en la Estrategia y Plan correspondiente al ámbito de turismo. Si bien esta divergencia podría resultar justificada a la vista de las actuaciones del ámbito del comercio que inciden específicamente en los servicios avanzados, **convendría adoptar una redacción que evite confusiones.**

El PdG, en su área de actuación nº 8, Comercio y Hostelería, igualmente, partiendo de la coyuntura marcada por la crisis sanitaria, *apuesta por recuperar todo el empleo perdido en el comercio y la hostelería, regenerando ambos sectores.* Para ello, prevé la aprobación de una “Estrategia de comercio y hostelería 2030” que se coordine e integre con la “Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030” y se desarrolle en planes de acción quinquenales. El Plan de Comercio y Hostelería 2021-2025 responderá a los principales retos del sector, mejorando su competitividad, apostando por la sostenibilidad y la digitalización, la creación de marca vinculada al territorio, y enfocado especialmente al pequeño comercio y a la hostelería local.

En conexión con lo anterior, el PdG contiene cuatro compromisos (del 45 al 48), entre los que merece especial mención el recogido con el número 45, en cuya iniciativa 1 prevé:



Aprobar y poner en marcha una “Estrategia de comercio y hostelería 2030” que establezca las líneas estratégicas del comercio y la hostelería vasca y conduzcan a su reactivación y regeneración. El Plan de comercio y hostelería 2021-2025 desarrollará esas líneas estratégicas en dos fases diferenciadas:

Una primera de corto plazo que durará hasta el final de la pandemia, fase en la que se impulsarán medidas para fomentar la liquidez de las empresas y evitar la destrucción de empleo, estableciendo protocolos de espacios y establecimientos seguros que permitan el mantenimiento de la actividad al tiempo que garanticen la seguridad de los clientes. Asimismo, se fomentará la confianza del consumidor y la activación del consumo local.

La segunda fase estará vinculada al escenario post-pandemia con un paquete de ayudas a fondo perdido y créditos avalados que posibiliten la supervivencia de las pequeñas empresas del sector. Asimismo, se abordarán medidas que respondan a los principales retos y tendencias del sector en clave de impulso de la sostenibilidad medioambiental, económica y social que proyecte al comercio y a la hostelería a un futuro de manera alineada con las políticas europeas de relanzamiento de la economía.

La dilatación en el tiempo del procedimiento para la confección del plan y su tramitación nos sitúa en un escenario post pandemia que determina la priorización de la planificación de medidas referidas en el párrafo precedente.

Al margen de lo anterior, debemos poner en evidencia que los compromisos referenciados han sido identificados en el Anexo 1 (CONEXIÓN CON EL PLAN DE LEGISLATURA DEL GOBIERNO VASCO Y ODOS) y 2 (MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL). Asimismo, dicho anexo relaciona, con acierto, compromisos e iniciativas del PdG, correspondiente a otras áreas de actuación, vinculadas a la planificación de referencia. En este sentido, de conformidad con lo señalado en el ACG-2020, **debe valorarse incorporar la cita de los compromisos e iniciativas de referencia en el PETC, sin perjuicio de desarrollo en el correspondiente Anexo, que el propio PETC conceptúa como documento de ayuda.**

Por otro lado, en el apartado de la Estrategia de Turismo y Comercio Sostenible 2030 (página 12) se alude a los **objetivos de país** y se identifican los cinco objetivos que conectarían de forma más directa. Salvo error en la apreciación, entendemos que todos ellos se hallan vinculados con la planificación correspondiente al ámbito del comercio. En cualquier caso, en conexión con lo antes expuesto, para facilitar la comprensión del PETC podría optarse por **establecer una relación única de objetivos de país para ambas áreas (turismo y comercio) u optar por relaciones diferenciadas en caso de que los objetivos de país presentasen una vinculación distinta por cada área.**

En cualquier caso, más allá de la identificación formal de los compromisos y objetivos de país, resulta esencial que el PETC se halle debidamente alineado, desde una óptica material, con las previsiones del PdG tanto en lo que se refiere al área de turismo como al de comercio. Pues bien, analizada la documentación presentada, podemos concluir que, en términos generales, concurre una suficiente correspondencia sustantiva entre el PETC y el ACG-2020 sobre aprobación de la planificación estratégica, que entiende

la planificación como un instrumento para alcanzar los objetivos fijados en el PdG con el que, lógicamente, debe encontrarse alineada.

b) Los Planes Estratégicos de la XII Legislatura deben alinearse con las políticas internacionales y europeas en su ámbito de actuación.

Para la formulación de una nueva estrategia de turismo en clave de sostenibilidad, el PETC deja constancia de la importancia de disponer de una visión global de las directrices, estrategias y políticas que se desarrollan a nivel mundial.

Entre todos ellos, especial atención merece la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible que se constituyen en referente incuestionable del PdG de la XII Legislatura y, por ende, de todas sus políticas, entre las que se encuentran las de del turismo y comercio.

De conformidad con el *Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030*, aprobado mediante ACG de 9 de marzo de 2021, los compromisos del PdG de la XII Legislatura se hallan identificados individualmente con uno o varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, de conformidad con el citado Programa, los compromisos integrados en el área de actuación nº 7 están alineados de manera directa con el ODS nº 8, 9 y 11; y los integrados en el área de actuación nº 8 están alineados de manera directa con el ODS nº 9.

Habida cuenta de que las Estrategias de Turismo y de Comercio, aluden a citados ODS, sin perjuicio de la cita a otros, debemos concluir que se aprecia un adecuado alineamiento.

No obstante, en cuanto al ámbito del **comercio**, el apartado 3.3 (La contribución del Plan a los ODS), refiere una **vinculación específica con los ODS 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13 y 16 (con las metas que en aquel se explicitan). En relación con lo anterior, debe señalarse que dicha relación no resulta coincidente con la recogida en el anexo I (CONEXIÓN CON EL PLAN DE LEGISLATURA GOBIERNO VASCO Y ODS) y en el anexo 2 (MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL), que omiten la referencia a los ODS 4 y 5, cuestión de debería enmendarse.**

c) Los Planes Estratégicos de la XII Legislatura deben encajar en la programación presupuestaria y en la planificación económica del Gobierno.

A este respecto, nos limitamos a constatar que tanto la parte relativa a la Estrategia de Turismo, como la relativa a la de Comercio contienen un apartado dedicado al análisis económico. No obstante, lo relevante en este sentido derivará de las consideraciones que al respecto se recojan en los informes que han de emitir la Dirección de Presupuestos y la Dirección de Economía y Planificación, ambas del Departamento de Economía y Hacienda.



- d) *La base de partida de cada Plan Estratégico deberá considerar, en la medida de lo posible, el Plan implementado en el período anterior, convenientemente evaluado.*

El PETC recoge referencias al balance del Plan Director de Turismo y a la evaluación del Plan Director de Comercio. En la medida de que el Plan estratégico Turismo, Comercio y Consumo 2017-2020, que constituye el precedente al plan en tramitación, se implementa, entre otros, a través del Plan Director de Turismo 2021 y del Plan Director de Comercio 2021, resulta acertado que el PETC considere dichos planes directores. No obstante, para dar cumplimiento al **deber de evaluación previa exigida por el ACG-2020, el PETC debería haber contado con una evaluación adecuada del Plan Director de Turismo.**

- e) *El período de vigencia de la planificación estratégica coincidirá en la medida de lo posible, con los hitos planificadores del ámbito europeo o, en su caso, internacional.*

El período de planificación del PETC resulta congruente con el previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en la medida en que las estrategias que la integran contienen una previsión temporal que se extiende hasta 2030, sin perjuicio de la proyección temporal de los dos planes de acción iniciales (2023-2025), que se complementan con sendos planes de acción cuya vigencia culmina en 2030.

- f) *La elaboración e implementación de cada Plan Estratégico, se realizará prioritariamente utilizando los servicios propios de cada Departamento, contando, si fuera preciso, con la colaboración de los servicios externos como elemento complementario o como secretaría técnica de apoyo.*

En la documentación presentada no se ha encontrado información que nos permita pronunciarnos sobre la utilización prioritaria o no de los servicios propios del Departamento promotor. Si bien de la información recabada del perfil del contratante se desprende la intervención externa, se desconoce el grado de implicación del Departamento promotor. En cualquier caso, sí podemos dejar constancia de la implicación directa del Departamento en el marco de colaboración previa antes mencionada.

- g) *El Plan contemplará un sistema de indicadores homologables que permita la evaluación anual de los resultados de la política implementada, y que, en sus aspectos nucleares, coincidan con los indicadores establecidos para el seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno de la XII Legislatura. Así mismo todo Plan deberá contemplar un informe final de su grado de cumplimiento y en los casos de Planes cuya extensión temporal supere los cuatro años, informes intermedios de seguimiento.*



- *Sistema de seguimiento y evaluación*

El PETC, en el apartado 2.2 (Planes de acción, gestión y gobernanza), alude al seguimiento y evaluación de la Estrategia Vasca de Turismo y Comercio 2030 y los Planes de Acción, al señalar que:

Se plantea una operativización de los Planes de Acción (2023-2025 y 2026-2030) a través del desarrollo de:

- *Informes o planes anuales de gestión en el ámbito turístico y en el ámbito comercial, como mecanismo para planificar con carácter anual los proyectos y/o acciones específicas a llevar a cabo durante ese marco de actuación en sendos sectores. Así, mediante estos informes anuales se efectuará un seguimiento de los diferentes indicadores de realización física y financiera de cada uno de los Proyectos e Iniciativas movilizadas con el fin de controlar anualmente el grado de ejecución de cada uno de los Planes de Acción.*
- *Evaluaciones, y en su caso propuestas de actualización de la Estrategia 2030 a través de Informes de evaluación de cada uno de los Planes de Acción; así se efectuará una primera evaluación intermedia en el año 2025, y se abordará una segunda y evaluación final del Plan de Acción 2026 y de la Estrategia 2030.*

El sistema propuesto en el apartado 2.2 resulta acorde a las previsiones del ACG-2020 en lo que se refiere al sistema de evaluación. Sin embargo, **a fin de evitar confusiones, convendría diferenciar con claridad la planificación anual del seguimiento de dicha planificación anual, así como de la evaluación intermedia (2025) y final (2030).**

En términos generales, la evaluación puede ser definida como un proceso de observación, medida, análisis e interpretación de información obtenida de forma exhaustiva y ordenada, encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos con el que refleja la realidad que trata y propone avances a la misma, rebasando la mera descripción o medición de datos.

Como es sabido, al seguimiento se le atribuye el cometido de recopilación sistemática de información sobre el desarrollo y aplicación de una intervención. Se trata de un proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. Dicho seguimiento, que debe realizarse por los gestores internos responsables de la programación de las actuaciones, proporciona los datos e información necesaria para poder efectuar la evaluación.



En lo que se refiere al ámbito del turismo, el apartado 4.3 recoge el sistema de la evaluación de la Estrategia. El sistema propuesto no contribuye a superar la confusión generada por el citado apartado 02.

El apartado 4.2 (Seguimiento y Evaluación de la Estrategia) del ámbito del comercio, en cambio, establece un sistema de seguimiento claro y coherente.

- *Sistema de Indicadores*

El PETC, en lo que se refiere al ámbito del **turismo**, en relación con los proyectos, establece indicadores de actividad y resultado en el que se ha de basar el oportuno seguimiento.

En cambio, el PETC, en el ámbito aludido, no contempla indicadores vinculados a los objetivos estratégicos. Sin embargo, por un lado, el apartado 4.3 (Sistema de Evaluación de la Estrategia) hace alusión a dichos indicadores. Por otro, en la página 23 se alude a un Anexo en el que se recoge el *Cuadro de mando de la Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030 como herramienta para la implantación, seguimiento y evaluación de la Estrategia y del Plan*. Comentada esta carencia con el Departamento, nos hacen llegar un documento Excel en el que se recoge el cuadro de mando de referencia (y se incorpora a tramitagune como Anexo). En cualquier caso, **habida cuenta de que el cuadro de mando constituye un elemento central de la planificación, se sugiere se incorpore su contenido en el PETC.**

Revisada la documentación aportada posteriormente, en lo que se refiere al ámbito del turismo, se aprecia la **omisión de una línea base y meta por cada indicador**, previsión indispensable para la correcta evaluabilidad del PETC.

Por otro lado, siguiendo con el ámbito de turismo, se constata una adecuada congruencia entre el sistema de indicadores del PETC y el del PdG.

A modo de aproximación a la reflexión, procede relacionar **los indicadores del cuadro de mando del PdG vinculados al área de turismo.**

S17 Sector del Turismo / PIB (desglosa porcentaje sobre empleo total)

D12-1 Porcentaje del Sector turístico sobre el PIB

D12-2 Turismo: Número de afiliados a la Seguridad Social

D12-3 Turismo: Número de establecimiento vinculados con actividades típicamente turísticas

D12-4 Turismo: Número y porcentaje de establecimientos con menos de tres empleados

D12-5 Turismo: Número y porcentaje de establecimientos de más de 10 empleados

D12-6 Viajeros hospedados en establecimientos reglados



D12-7 Número de pernотaciones en establecimientos reglados durante el año

D12-8 Turismo: Estancia media en establecimientos reglados

De los anteriores, al menos se han recogido los siguientes: S17, D12-2, D12-4, D12-5, D12-7 y D12-8 (el resto podrían hallarse incluidos con denominaciones distintas).

Como complemento a lo anterior, se sugiere **se revise el cuadro de mando del Sistema Europeo de Indicadores Turísticos.**

Asimismo, en el ámbito de comercio, se constata una congruencia total entre el sistema de indicadores del PETC y el del PdG, en la medida en que el primero recoge todos los previstos en el PdG relativos al ámbito de turismo.

Para avanzar en la integración entre ambos sistemas de indicadores (el del PETC y el de PdG) la revisión ha de realizarse en ambas direcciones, de tal manera que, asentado el sistema de indicadores del PETC, en su caso, se valore la posibilidad de integrar aquellos en el Sistema de Indicadores de seguimiento de la ejecución del PdG.

III. Consideraciones sobre la Propuesta de PETC

A continuación, se recogen las consideraciones de la Dirección de Coordinación en relación con la propuesta de PETC sobre la base del cumplimiento de los contenidos mínimos de los Planes Estratégicos recogidos en el apartado 2 del epígrafe I.2 del Anexo I del ACG-2020 y la tramitación establecida para la aprobación del Plan.

a) Contenidos mínimos de los Planes Estratégicos.

De los ocho contenidos mínimos de los Planes Estratégicos descritos en el Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre *Planificación estratégica de la XII Legislatura* se constata que el Plan contiene todos ellos: (1) la introducción a la que habría que incorporar el objetivo programático; (2) el diagnóstico de la situación; (3) el contenido estructural (principios, ejes estratégicos, objetivos), (4) las actuaciones a desarrollar; (5) la planificación económica; (6) el esquema de relación institucional; (7) el modelo de gobernanza; y (8) el sistema de seguimiento y evaluación.

Como complemento a las observaciones realizadas en el apartado II de este informe, que damos por reproducidas, procede reparar en las siguientes cuestiones:

(1-2) En lo que se refiere al ámbito de **turismo**, convendría que el PETC incorporase un **diagnóstico más amplio, incidiendo también en los impactos del turismo desde un punto de vista social, cultural y ambiental** (entre otros, el cuadro de mando del PdG y el del Sistema Europeo de Indicadores Turísticos podrían aportar información relevante para la confección de un adecuado diagnóstico)

Partiendo de dicho diagnóstico, convendría **ahondarse en la descripción de las necesidades apreciadas, que permita establecer una conexión entre las**

Conclusiones extraídas del Balance del Plan Estratégico de Turismo Vasco 2017-2020 (punto 1.5.4) y las acciones a desarrollar. Es decir, convendría que se identificasen las necesidades a las que habría de responder la Estrategia y el Plan de Acción. La exposición de las necesidades se estima que constituye el punto de partida indispensable para la determinación de la dirección que ha de adoptar la política de turismo.

A este respecto, procede recordar que la concepción asentada en torno a la evaluación de las políticas públicas considera el conocimiento surgido de la actividad evaluadora no como un resultado o fin en sí mismo (“última etapa”) sino como el fundamento a partir del cual se reinicia el ciclo de actividad de las Administraciones Públicas. Por ello, se estima conveniente incidir en el detalle de las necesidades apreciadas en la evaluación precedente y vincular dicha evaluación con las acciones que se proyectan realizar. Buen ejemplo del diagnóstico, como punto de partida que enlaza con el despliegue, lo encontramos en el propio PETC, en la Estrategia de Comercio. En dicha Estrategia, el análisis de contexto, de las tendencias y sectorial, así como del ecosistema asociativo, constituyen la base sobre la que se asientan los principios de los que se infieren las necesidades a satisfacer. A partir de ahí, y en coherencia con lo anterior, se diseña el despliegue.

(3) En lo que se refiere al ámbito del turismo, en el apartado 2.3 se recogen los siguientes **objetivos estratégicos**:

- 1.- Afianzar el modelo de gobernanza turística y asegurar una mayor coordinación y participación activa de los agentes del sector
- 2.- Avanzar hacia un nuevo modelo de gestión turística basado en el desarrollo sostenible, responsable y ético, tanto de la industria como del propio destino.
- 3.- Impulsar un crecimiento socioeconómico que garantice el equilibrio entre la rentabilidad del sector y los posibles impactos derivados de la actividad turística.
- 4.- Fortalecer la competitividad de la industria y el destino a través de la digitalización, la innovación, la inteligencia turística y el desarrollo de nuevos modelos de negocio.
- 5.- Consolidar el posicionamiento e imagen del destino promocionarlo como diverso, accesible, amigable y de gran calidad.

Dicha relación es coherente con la estructura del cuadro de mando que se ha aportado como Anexo.

En cambio, el plan se estructura en cuatro ejes palanca (destino, industria, marketing y gobernanza). Así, **convendría explicitar la conexión entre ejes y objetivos estratégicos-indicadores**. De esta manera, podremos conocer de antemano qué proyectos contribuyen a cada uno de los objetivos estratégicos y qué indicadores aportarán información de cara a la evaluación del impacto de los proyectos agrupados en ejes.

(4) En cuanto a las **actuaciones a desarrollar**, debe notarse que los proyectos de la Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030 y el Plan de Acción 2023-2025 **no llegan al nivel de concreción requerido para la implementación de las acciones**. Esto resulta coherente con la previsión de desarrollo a través de Planes anuales. No

obstante, **en lo que se refiere a 2023 debería disponerse cuanto antes de la relación de actuaciones concretas a través de las cuales se prevé ejecutar los proyectos.**

(7) En cuanto al **modelo de gobernanza**, en lo concerniente al ámbito del **turismo**, la **coexistencia de un Comité de Dirección, formado por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo y Basquetour, y los grupos de trabajo, por un lado, y de la Comisión de Turismo Sostenible, como elemento de coordinación interdepartamental e interinstitucional, por otro, introduce confusión**, en tanto parece que se produce un solapamiento funcional.

b) El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial, así como la coordinación con otros ámbitos administrativos.

El título competencial material sobre el que se asienta la planificación estratégica concerniente al ámbito del turismo se contiene en el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre.

La competencia funcional se fundamenta en el artículo 15 1.a) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de la actuación de los mismos, que atribuye a dicho Departamento de Turismo, Comercio y Consumo el área de actuación de turismo.

Asimismo, procede traer a colación la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, cuyo artículo 5 establece las competencias de la Administración turística de Euskadi, que se ejecutarán por el órgano del Gobierno Vasco competente en materia de turismo, sin perjuicio de las que pudieran corresponder a otros órganos en el ámbito de sus competencias. En particular, corresponde a los municipios la gestión y promoción del turismo local.

Finalmente, debemos reiterar la concordancia del PETC con el PdG, que contiene 5 compromisos de referencia (del 40 al 44), entre los que merece especial mención el recogido con el número 40, que recoge la iniciativa consistente en la aprobación de la Estrategia Vasca de Turismo Sostenible 2030.

El título competencial material sobre el que se asienta la planificación estratégica concerniente al ámbito del comercio se recoge en el 10.27 de la Ley Orgánica 3/1979. Dicho precepto establece que la CAE tiene competencia exclusiva en comercio interior. En particular, la norma dispone que la CAE tiene competencia exclusiva en *Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado.*



La competencia funcional se fundamenta en el artículo 15 1.b) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de la actuación de los mismos, que atribuye a dicho Departamento de Turismo, Comercio y Consumo el área de actuación de comercio.

En desarrollo de dicha competencia, el artículo 50 de la Ley 7/1994 dispone que:

“1. El Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de comercio, desarrollará cuantas actuaciones persigan la reforma de las estructuras comerciales, y especialmente las encaminadas a:

- a) La modernización de las técnicas y medios de comercialización.*
- b) La racionalización y reducción de costes del proceso de distribución.*
- c) La formación de agrupaciones o unidades integradas entre empresas de comercio.*
- d) La organización de enseñanzas profesionales a quienes se dedican o vayan a dedicarse a la actividad comercial, en coordinación con los departamentos competentes en materia de educación y trabajo.*
- e) La realización de estudios e investigaciones conducentes al mejor conocimiento de las estructuras y procesos de comercialización.*
- f) Subsana las deficiencias de infraestructura comercial.*
- g) La asistencia técnica para la empresa comercial.*

En la realización de tales actuaciones el Gobierno Vasco potenciará la colaboración con los ayuntamientos que posean planes municipales de orientación comercial destinados a la modernización del comercio local, así como con otras entidades públicas o privadas, suscribiendo los oportunos convenios o en la forma que resulte más adecuada a la consecución de los fines perseguidos.

(...)

4. Los ayuntamientos, en el marco de la presente ley y de acuerdo con las directrices, programas y actuaciones contenidas en el plan de adaptación del comercio minorista, podrán aprobar y ejecutar planes de orientación comercial que concretarán, para el ámbito municipal, los objetivos a alcanzar en materia de comercio y las específicas medidas de fomento que se adopten para su consecución. Dichos planes se realizarán en colaboración con las políticas y líneas de fomento que en materia de comercio establezca el departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco competente en este ámbito.”

Finalmente, debemos reiterar la concordancia del PETC con el PdG, que contiene 4 compromisos de referencia (del 45 al 49), entre los que merece especial mención el recogido con el número 45. Como se ha expuesto, su iniciativa 1 contempla la aprobación de la “Estrategia de comercio y hostelería 2030”.

De lo anterior se concluye un adecuado encaje de las iniciativas del PETC en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.



c) Su coherencia con la planificación general del Gobierno y con los objetivos de seguimiento establecidos en el Programa de Gobierno.

Tal y como se ha expuesto, el PETC resulta coherente con lo señalado en los compromisos 40 a 49 del PdG. No obstante, el PETC, con acierto, alude a otros compromisos e iniciativas de otras áreas de actuación vinculadas. Estas referencias contenidas en el PETC sugieren la conveniencia de explicitar la conexión del PETC con la planificación estratégica y departamental del gobierno.

En cualquier caso, la constatación de la existencia de estas implicaciones respecto a diversas áreas de actuación del Gobierno impone la necesidad de que, adicionalmente a la identificación formal de Planes de la Acción de Gobierno con las que guarda relación, se identifiquen los puntos de conexión y se adopten medidas e iniciativas durante el proceso de elaboración y ejecución del Plan, de manera que se propicie el objetivo de integración e interrelación de la planificación.

IV. Conclusiones

En relación con los aspectos que deben ser valorados por este informe, se concluye que el PETC, en términos generales, resulta ajustado a los requerimientos del ACG-2020. Sin perjuicio de lo anterior, se exponen a continuación las objeciones, propuestas de mejora o reflexiones que entendemos más destacables derivadas del contraste entre el contenido del PETC y el ACG-2020:

1. A fin de propiciar una mayor integración de los dos bloques que componen el PETC (turismo y comercio), se propone la revisión del PETC tanto desde un punto de vista formal (estructuración de contenidos) como material (identificación y desarrollo de los puntos de conexión).
2. En lo que se refiere al ámbito de comercio, se sugiere se incorpore la cita de los compromisos e iniciativas de referencia del PdG en el PETC, sin perjuicio del desarrollo en el correspondiente Anexo.
3. En cuanto a la identificación de los objetivos de país, se recomienda establecer una relación única para ambas áreas (turismo y comercio) u optar por relaciones diferenciadas en caso de que los objetivos de país presentasen una vinculación distinta por cada área.
4. En lo que atañe al ámbito de comercio, se propone fijar una única relación de objetivos de desarrollo sostenibles, tanto en el PETC como en los anexos correspondientes.



5. Con objeto de evitar confusiones, se propone diferenciar con claridad la planificación anual del seguimiento de dicha planificación anual, así como de la evaluación intermedia (2025) y final (2030).
6. Habida cuenta de que el cuadro de mando constituye un elemento central de la planificación, se plantea que los indicadores correspondientes al ámbito de turismo, una vez contrastados con los indicadores cuadro de mando del PdG y del Sistema Europeo de Indicadores Turísticos, se integren en el PETC, incorporando una línea base y meta por cada indicador.
7. En lo que se refiere al ámbito de turismo, sobre la base de una evaluación previa, se propone se aborde un diagnóstico más amplio, que incida también en los impactos del turismo desde un punto de vista social, cultural y ambiental. Como parte del diagnóstico, convendría identificar las necesidades a las que se ha de responder, como base para el diseño de las acciones.
8. En relación con el ámbito de turismo, convendría explicitar la conexión entre ejes y objetivos estratégicos-indicadores.
9. En el ámbito de turismo, se estima imprescindible avanzar en la concreción de las actuaciones a través de las cuales se prevé ejecutar los proyectos.
10. Finalmente, se ha de revisar el modelo de gobernanza a fin de evitar solapamientos.

En Vitoria-Gasteiz, a 3 de mayo de 2023

Iker Garcia de Eulate Urdangarain

Responsable de planificación y coordinación

Vº.Bº.: Luis Petrikorena Arbelaiz

Director de Coordinación