

ANEXO IV. ANÁLISIS FUNCIONAL Y ORGÁNICO DEL ENTE GESTOR DE TURISMO DE A CORUÑA EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO



**ANÁLISIS FUNCIONAL Y ORGÁNICO DEL ENTE GESTOR DE
TURISMO DE A CORUÑA EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN
DEL PLAN ESTRATÉGICO**

ÍNDICE

ANÁLISIS FUNCIONAL DEL CONSORCIO DE TURISMO DE A CORUÑA.....	4
Introducción	4
Enfoque y alcance del trabajo desarrollado.....	4
Metodología	5
Conclusiones	6
ANÁLISIS DEL ENTE GESTOR DE TURISMO DE A CORUÑA	8
Propuesta de actuación	19

ANÁLISIS FUNCIONAL DEL CONSORCIO DE TURISMO DE A CORUÑA

Introducción

Con carácter general, la planificación estratégica de una organización señala los objetivos y define los medios para lograrlos. Sin embargo, dicha planificación resultaría incompleta sin una reflexión sobre el capital humano de la organización responsable de llevarla a la práctica.

En este sentido, es habitual que el análisis de las organizaciones para la ejecución de un nuevo Plan Estratégico se limite solamente a ciertos aspectos críticos, como las necesidades de formación, el modelo retributivo, el clima laboral o las condiciones de trabajo. Es evidente que todas ellas son cuestiones relevantes pero, en general, este tipo de análisis no permitiría abordar el elemento clave de la relación entre las personas y la estrategia de la organización, que no es otro que el análisis de las funciones que se deben realizar y los perfiles necesarios para llevarlas a cabo. Sin este estudio, se corre el riesgo de que el Plan Estratégico, independientemente de su idoneidad, resulte inaplicable por las carencias funcionales u organizativas de la entidad responsable de su puesta en práctica. Por el contrario, a través de la realización del análisis funcional y de la propuesta de organigrama, en el caso de que resulte necesario, se podrán prever y abordar las acciones correctivas que permitan alcanzar los objetivos del Plan.

Desde esta lógica, teniendo en cuenta el papel central del Consorcio de Turismo de A Coruña para la ejecución del nuevo Plan Estratégico de Turismo de la ciudad, la oferta para su realización incluyó el análisis funcional de dicha organización al objeto de indicar las necesidades de cualificación y el dimensionamiento de sus recursos humanos, así como las características de la organización y del modelo de gobernanza, para asegurar su coherencia con las necesidades que se derivan del propio Plan Estratégico. A partir del análisis funcional de los puestos de trabajo y de su descripción detallada también resulta posible establecer una propuesta de organigrama adecuada para acometer todas las tareas que se derivan del Plan Estratégico.

Enfoque y alcance del trabajo desarrollado

En este análisis de la organización clave en el contexto de la elaboración del Plan Estratégico de Turismo de A Coruña, se han tenido en cuenta dos elementos esenciales:

- El análisis funcional de los RRHH del Consorcio, que incluye la consiguiente descripción de sus puestos de trabajo, pero no solamente en su configuración actual, sino, como es lógico, incorporando la visión de las funciones que serán necesarias para llevar a la práctica el Plan Estratégico;
- El modelo de organización funcional, como aproximación al modelo global de gobernanza del ente gestor del destino turístico, de modo que fuera posible establecer una propuesta de organigrama coherente;

Por este motivo, se optó por la metodología de análisis funcional al objeto de plasmar las “funciones” necesarias de cada puesto para el correcto desempeño de la organización, es decir, para llevar a la práctica el Plan Estratégico. Durante el proceso de realización del análisis funcional se ponen en relación las funciones que se deben realizar con las competencias/capacidades de las personas que las realizan actualmente o que, en su caso, las deberían realizar en el futuro.

Por lo tanto, el análisis funcional:

- se aplica siempre de lo general a lo particular y, por lo tanto, parte de la definición del propósito clave de la organización y de sus principales objetivos, definidos en su Plan Estratégico, por lo que su realización resulta especialmente adecuada al mismo tiempo que se formula o se actualiza la estrategia de la entidad;
- implica el ordenamiento lógico de las principales funciones que realizan las personas de la organización para que esta alcance sus objetivos, por lo que se convierte en una herramienta útil para los procesos de selección, acogida, promoción, formación, etc.;
- permite actuar con las personas en el momento en que se planifica la estrategia, haciéndolas participar en ella en coherencia con la descripción de sus funciones, la reflexión sobre sus capacidades, debilidades y potencialidades;

Hay que señalar que dicho análisis resulta más operativo cuando se realiza con un equipo relativamente consolidado, como en el caso del Consorcio, de manera que todas las personas de la organización puedan participar y aportar en su realización a través de entrevistas personalizadas. Además, por razones operativas, es especialmente adecuado en organizaciones con un número reducido de personas que realiza funciones complejas. Pero también pone de manifiesto, teniendo en cuenta las características de la entidad y las exigencias del nuevo Plan Estratégico, la necesidad de que las personas adquieran y ejerzan competencias complementarias y complejas (promoción, comunicación, gestión de recursos ajenos, capacidades idiomáticas, etc.) con motivación individual y colectiva dadas las condiciones previsibles de la prestación de los servicios (viajes, ferias, horarios, etc.).

Metodología

Desde el punto de vista metodológico, el análisis y las conclusiones operativas que se explicitan en el Anexo para el caso del Consorcio de Turismo de A Coruña se basaron en la observación y en la deducción funcional de cada puesto, ambas realizadas de manera participativa. Concretamente, después de una primera reunión valorativa con la Gerencia y con los puestos que incorporan ciertas funciones directivas, entre enero, febrero y marzo de 2017 se realizaron reuniones personalizadas con la práctica totalidad de las personas dependientes del Consorcio. Para la realización de las entrevistas se definió una ficha de recogida de información con aspectos relevantes de las funciones (rol y responsabilidades, objetivos del puesto) y del perfil profesional (formación académica, habilidades y competencias, experiencia). Así, fue posible analizar las funciones concretas se realizan actualmente y los perfiles profesionales que tienen las personas que las realizan.

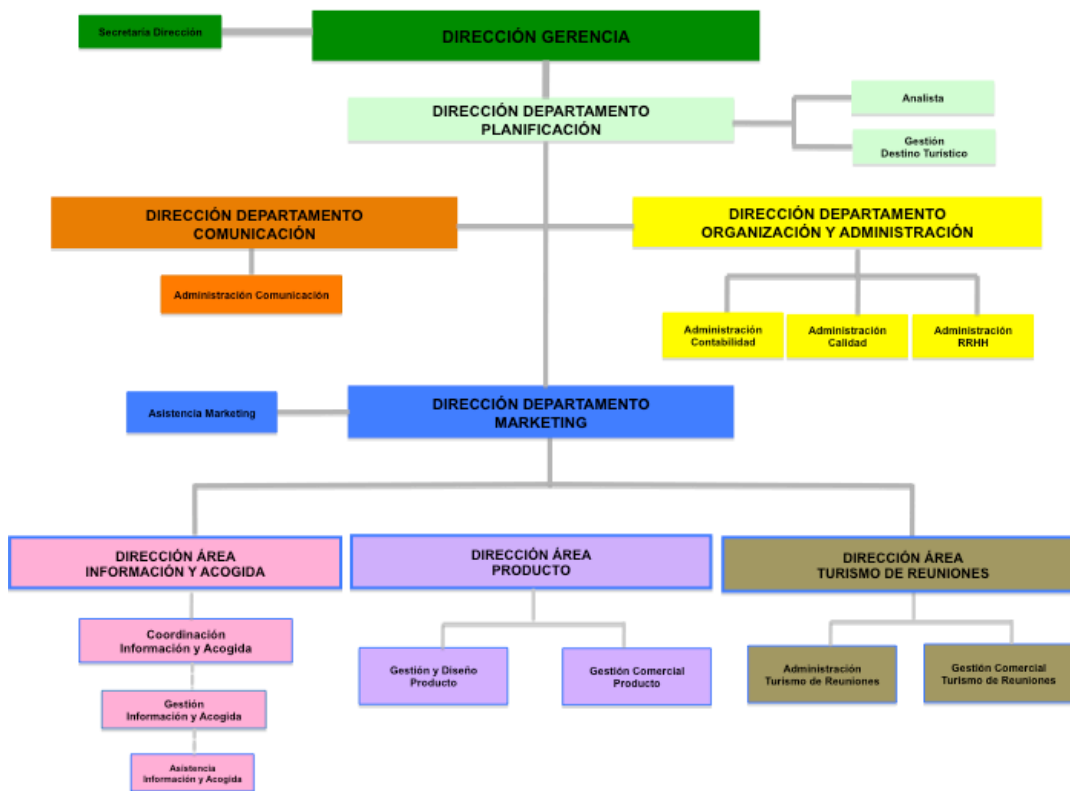
Posteriormente, de acuerdo con la información recogida y con los propósitos principales de la entidad definidos en el nuevo Plan Estratégico, se procedió a la descripción de los puestos que serán necesarios para su ejecución y se elaboró un organigrama para facilitar su visión y la articulación de las relaciones entre los distintos puestos y departamentos. Tanto la descripción pormenorizada de cada puesto, como la propuesta organizativa, que incluye la adscripción por departamentos y el organigrama, se contienen íntegramente en el Anexo.

Hay que indicar que, además de la información recogida en las reuniones y entrevistas realizadas en el Consorcio, en la descripción final de los puestos que se recoge en el Anexo se tuvo también en cuenta la naturaleza funcional de otros puestos similares de organismos afines gestores de destinos turísticos urbanos asimilables, así como la descripción funcional elaborada por el Instituto Nacional de Cualificaciones para las cualificaciones y competencias identificadas. Por este motivo, en el Anexo figuran también las referencias de dichas cualificaciones profesionales oficiales que se han tenido en cuenta con su referencia normativa.

Conclusiones

Como resultado de los trabajos desarrollados se ha podido establecer el detalle de cada puesto de trabajo, tal y como se explicita en el Anexo, para abordar las funciones que se derivan de la Estrategia de Turismo. Para su articulación organizativa, los puestos de trabajo se adscriben a “departamentos”, con sus propias funciones, que pueden representarse gráficamente en el siguiente organigrama:

:



El funcionamiento de cada “departamento” requiere una función “directiva” específica, de ahí la denominación de “dirección” que se atribuye a cada uno de ellos.

A la vista de estas necesidades funcionales y orgánicas, cabe señalar que los recursos con los que cuenta la organización actual del Consorcio no parecen suficientes ni enteramente idóneos para abordarlas. Por tanto, requerirán un plan interno de adecuación y, previsiblemente, la dotación de apoyos externos, aunque sea con carácter temporal, para poder abordar con suficientes garantías la ejecución del Plan Estratégico.

También será necesario un análisis posterior de los aspectos laborales que se deriven de su posible adopción. En este sentido, el Consorcio, como todas las entidades de gestión del destino turístico, es singular dentro del ámbito público. Esta singularidad, que explica su naturaleza jurídica diferenciada, mixta e instrumental, es también determinante para el sistema de dirección y gestión de los recursos humanos, porque resulta difícilmente compatible con los modelos tradicionales propios de la función pública. Como luego veremos, esta reflexión abre el debate sobre la idoneidad de la naturaleza jurídica del organismo.

Asimismo, más allá de que se considere idónea por parte de los órganos rectores del Consorcio, la propuesta funcional y organizativa que se ha elaborado en el curso del presente trabajo y que se explicita en el Anexo, debe ser objeto de un segundo proceso participativo del personal de la entidad o, como mínimo, de la representación de los trabajadores.

En cualquier caso, el enfoque funcional resultaba especialmente útil para valorar las necesidades que se derivarán del Plan Estratégico desde el punto de vista del capital

humano del Consorcio, así como para mejorar la gestión de los recursos humanos y facilitar su alineamiento con la nueva estrategia corporativa.

ANÁLISIS DEL ENTE GESTOR DE TURISMO DE A CORUÑA

La gestión de un destino turístico local y urbano como A Coruña, más allá de la promoción turística en sentido estricto, requiere un ente profesionalizado específico con un equipo humano capaz de desarrollarlas, capacidad para ejercer un liderazgo participativo hacia el sector privado prestador de servicios turísticos y para cooperar con otras áreas públicas colindantes (transporte, movilidad, patrimonio cultural, etc.).

En el caso de A Coruña estas funciones vienen recayendo desde hace décadas en un consorcio constituido por el propio Ayuntamiento de A Coruña, la Cámara de Comercio y la Autoridad Portuaria, siguiendo una fórmula orgánica muy generalizada en la época de su constitución. Precisamente, el consorcio, entre otras características, permite la participación de distintos entes públicos y, aunque no sea este el caso, también el de entes privados no lucrativos.

Sin embargo, como cualquier otro ente público, el gestor turístico debe considerarse por su idoneidad para el mejor cumplimiento de las funciones que tiene atribuida. De hecho, la gestión moderna del destino turístico conlleva aspectos que condicionan la elección de la forma orgánica del ente gestor, como la participación del sector privado, la mercantilización de ciertos servicios y la flexibilidad en la administración de los recursos, condicionantes que han llevado a numerosas administraciones locales a modificar la forma consorcial de sus entes primigenios de gestión turística. En este sentido, además de la elección de objetivos o de los puestos de trabajo, el proceso de planificación estratégica que origina el presente trabajo ofrece también un momento oportuno para analizar la idoneidad del propio ente gestor dentro de un proceso de reflexión en el que se deben valorar no solamente sus funciones sino también el contexto jurídico y administrativo vigente.

Para ello, puede ser útil analizar las alternativas orgánicas para favorecer la decisión de mantenimiento o modificación de la naturaleza orgánica del ente gestor del turismo local que, obviamente, compete a la propia Administración municipal.

Lo cierto es que el número de entidades dependientes o vinculadas a las Administraciones públicas territoriales es elevado y, tras la Constitución de 1978, se extiende a los tres niveles territoriales con sus respectivas administraciones: la central o general, las autonómicas y las locales (provinciales, insulares y municipales). Con carácter general, las Administraciones territoriales crean o instituyen nuevos entes jurídicos, ya al amparo del derecho público (organismos autónomos, entidades de derecho público sujetas al derecho privado, entidades públicas empresariales, mancomunidades y consorcios, entre los más conocidos), ya adoptando formas del derecho privado (sociedades mercantiles, anónimas o de responsabilidad limitada, fundaciones privadas o, incluso, asociaciones).

En todos estos supuestos concurre una nota común: la constitución de una entidad, una personificación, con carácter instrumental, cuya dependencia o vinculación con la Administración que la creó da lugar a regulaciones y resoluciones muy diversas. En términos generales, esas entidades constituyen una prolongación funcional de las

Administraciones públicas y una manifestación de las notas de extensión y fragmentación que las caracterizan.

A efectos sistemáticos, utilizaremos en adelante la denominación genérica de “personificaciones públicas instrumentales” con el fin de incluir dentro de la misma a todos los entes jurídicos posibles. En función de cuál sea la Administración territorial de la que dependan o se encuentren vinculadas, esta denominación permite diferenciar entre personificaciones instrumentales (PI) de la Administración General del Estado (por acrónimo, PIAGE), de las Administraciones Autonómicas (por acrónimo, PIA) y de las Administraciones locales (acrónimo, PIL).

Es cierto que en el lenguaje jurídico y organizativo se utilizan otras denominaciones como la de “sector público”, pero resultan en extremo genéricas y susceptibles de ser empleadas desde perspectivas diversas. También se emplea la fórmula “Administración Institucional”, categoría jurídico-administrativa, ésta, mucho más reducida, que, en términos generales, se circunscribe a las entidades de derecho público dependientes de las Administraciones territoriales. Pero consideramos que la fórmula genérica de “personificaciones públicas instrumentales” da una mejor cobertura a los organismos públicos que la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado clasifica en:

- Organismos autónomos.
- Entidades públicas empresariales.
- Agencias Estatales, que se registrarán por su normativa específica y, supletoriamente, por esa Ley.

Para tener una visión de conjunto de las alternativas jurídicas, conviene considerar que esta clasificación de las PIAGE se completa con:

- Consorcios estatales
- Sociedades mercantiles estatales
- Fundaciones públicas estatales

Por su parte, la tipología de PIA es la siguiente:

- Administración Institucional Autónoma
- Organismos autónomos autonómicos
- Entidades autonómicas de derecho público cuya actuación se rige por el derecho privado y por el derecho público.
- Otras personificaciones instrumentales autonómicas
- Consorcios autonómicos
- Sociedades mercantiles autonómicas
- Fundaciones públicas autonómicas

En cuanto a las Personificaciones Instrumentales Locales (PIL) recogidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) son las siguientes:

- Organismo autónomos locales
- Entidades públicas empresariales locales
- Sociedades mercantiles locales cuyo capital social sea de titularidad pública

A éstas hay que añadir:

- Consorcios locales, previstos pero no regulados en la LRBRL
- Fundaciones públicas locales

Dentro de estas opciones, los consorcios son entidades de derecho público que pueden ejercer las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria. Los consorcios han de regirse, con carácter general y sin perjuicio de las particularidades que se establezcan en sus estatutos, por el derecho administrativo.

En términos generales puede decirse que los consorcios son personas jurídicas creadas por dos o más Administraciones públicas, sometidas de ordinario al Derecho Público, y en las cuales, eventualmente, pueden participar entidades privadas sin ánimo de lucro. Como tal figura, el consorcio ha gozado de una gran tradición en el ámbito local, en el que su regulación se remonta al Reglamento de servicios de la Corporaciones locales de 1955 (art. 37 a 40). La LRBRL actualizó esa figura en 1985, que algunas legislaciones autonómicas regularon pormenorizadamente.

De hecho, existe una preeminencia de consorcios locales, aunque esta tendencia se mitigó un tanto a partir de la década que se inicia en 1990, básicamente por dos razones. De un lado, porque algunas comunidades autónomas establecieron su propia legislación, de carácter más restrictivo, como en el caso de Cataluña mediante el art. 55 de la Ley 13/1989 de Organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. De otra, porque la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reguló los consorcios en el marco de los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas (actual art. 6.5).

A partir de estos referentes, otras comunidades autónomas regularon los consorcios para la ejecución de sus políticas públicas, pero siempre sobre la base inherente de la participación de otras Administraciones y, en su caso, de entidades privadas sin ánimo de lucro. Esto quiere decir que un consorcio nunca se vincula sólo con una Administración, sino con dos o más, lo que provoca una concurrencia normativa diversa, la respectiva de las Administraciones consorciadas, que se evidencia claramente en el proceso de constitución y se manifiesta luego a lo largo del funcionamiento del consorcio, convirtiéndose en un eventual aspecto conflictivo.

En el caso concreto de los Consorcios de los entes locales, el artículo 87 de la LRBRL en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, determinaba que:

1. Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.
2. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

Por su parte, el artículo 57 de la misma Ley establecía que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

El caso es que, como se ha señalado, el Consorcio de Turismo de A Coruña se constituye y mantiene por el propio Ayuntamiento, la Cámara de Comercio y la Autoridad Portuaria. Sin embargo, este marco de cooperación interinstitucional no incluye a la Administración específicamente competente en materia de turismo, que es la Xunta de Galicia, ni tampoco a las organizaciones empresariales representativas de los proveedores de servicios turísticos.

Por otra parte, como también se ha indicado, tanto el nuevo Plan Estratégico como las tendencias de la gestión del destino turístico se han inclinado en los últimos años hacia personificaciones instrumentales de carácter mercantil para facilitar la mercantilización de ciertos servicios (gestión de reservas, venta de productos promocionales o de entradas, etc.), así como para favorecer la participación de diferentes socios, incluyendo las empresas privadas proveedoras de servicios turísticos.

Esta tendencia se orienta hacia sociedades mercantiles públicas (SMP), aquellas en cuyo capital social es mayoritaria la participación, directa o indirecta, de las Administraciones públicas o de sus entes dependientes o vinculados. Para su constitución y actuación tales SMP se someten al Derecho privado, si bien les resultan aplicables también determinaciones contenidas en normativas presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero, contratación u otras propias del Derecho público.

En este caso, aparte de las modalidades propias de la legislación mercantil (sociedades anónimas y de responsabilidad limitada), a los efectos que nos interesan podemos señalar los factores que determinan las diferentes clases de sociedades mercantiles públicas según el caso concreto:

- si el capital es íntegramente público (sin participación de privados);
- si ese capital público pertenece a una sola Administración (o a sus entes dependientes o vinculados), en cuyo caso se puede hablar de *estatales*, *autonómicas* o *locales* en sus diferentes clases (municipales, provinciales, insulares y comarcales, entre las más importantes);
- si ese capital público pertenece a dos o más Administraciones (o a sus entes dependientes o vinculados), supuesto en que una denominación denotativa puede ser la de *sociedades mercantiles públicas plurales* o, simplemente, *sociedades públicas plurales*;
- finalmente, si el capital público es mayoritario respecto del privado, y si pertenece a una o más Administraciones (o a sus entes dependientes o vinculados) se puede denominar *sociedad pública participada o mixta*.

En el caso de los entes locales, la LRBRL en el artículo 85 ter., según la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, regulaba las sociedades mercantiles locales de la siguiente forma:

1. Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.
2. La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma.
3. Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.

El artículo 123.1.k atribuía al Pleno del municipio el acuerdo de creación de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal y el Reglamento de servicios de la Corporaciones locales regula en detalle todos los aspectos relacionados con las sociedades mercantiles en los artículos 45 a 66 (municipalización y provincialización de servicios económicos); 89 a 102 (sociedad privada municipal o provincial); 103 a 112 (empresa mixta).

Otra alternativa a considerar es la de las fundaciones constituidas, sin fin de lucro y con arreglo al Derecho civil, por personas físicas o jurídicas, sean éstas públicas o privadas, que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general (Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, art. 2.1 y 8.1 y .4). Aunque, ya fuera por las manifestaciones críticas o por el auge que estaban experimentando, lo cierto es que al promulgarse la citada Ley 50/2002, de Fundaciones, se establecieron ya una serie de previsiones específicas para la fundaciones del sector público estatal en sus artículos 44 y 45, que introducían en su actuación algunos de los principios propios de las Administraciones públicas como la publicidad y la concurrencia en la contratación administrativa y selección de personal y otros.

En resumen, las alternativas orgánicas del ente gestor podrían sintetizarse del modo siguiente:

- a. Administración indiferenciada: No procede debido a la necesidad de incorporar a representantes del sector turístico que participen en las decisiones y se responsabilicen de su gestión.
- b. Entidad Pública Empresarial. Como ventajas hay que destacar que ofrece más autonomía y flexibilidad de organización, en especial en materia económica, presupuestaria y financiera que el organismo autónomo. Entre las desventajas

hay que señalar que su vinculación con la Administración municipal puede resultar más compleja.

- c. Consorcio. Entre las ventajas, puede tener funcionarios y laborales; permite la incorporación de otras administraciones y de entidades privadas sin ánimo de lucro. Como principales inconvenientes hay que citar que está sometida a normas de funcionamiento públicas, aunque al tratarse de una organización con una dimensión pequeña y autónoma se evitan muchas de sus rigideces;
- d. Sociedad mercantil pública. Entre sus ventajas hay que citar que presenta una gran autonomía en la organización y gestión de los medios; está pensada para la dación al mercado de bienes y servicios está sometida a controles más livianos; no presenta dificultades para incorporar todo tipo de entidades privadas; Como inconvenientes hay que señalar que presenta una clara tendencia a aislarse del ente matriz.

Aunque las personificaciones instrumentales a las que nos hemos referido hasta ahora aparecen como las alternativas más habituales entre los entes gestores de los destinos turísticos locales, y al objeto de facilitar la visión de conjunto de todas las alternativas que ofrece el marco jurídico, se ha elaborado el siguiente cuadro que permite comparar sus aspectos críticos, salvo criterio mejor fundado:

	ORGANISMO AUTÓNOMO	EPDP¹	EPE²	EDP³	CONSORCIO	SOCIEDAD MERCANTIL	FUNDACIÓN
Creación	Ley o Pleno	Ley o Pleno	Ley o Pleno	Ley o Pleno	Acuerdo Órgano de Gobierno o Pleno	Decreto Órgano de Gobierno. Ley o autorización (algunos casos) o Pleno.	Acuerdo de Órgano de Gobierno o Pleno
Regulación	Ley. LOFAGE en los locales y estatales. Estatutos (Gov. o Pleno)	Ley. Estatutos (Gov. o Pleno)	Ley. LOFAGE, en los locales y estatales. Estatutos (Gov. o Pleno)	Ley. Estatutos (Gov. o Pleno)	Bases de su constitución. Estatutos	Ley sector público autonómica. LRBRL en las locales. Estatutos	Estatutos. Legislación fundaciones
Naturaleza	Pública. Tipos: administrativo, económico, comercial industrial o financiero	Pública (presupuestaria, contable, patrimonial, control financiero, contratación). Privada y pública	Pública (presupuestaria, contable, patrimonial, control financiero, contratación). Privada y pública	Privada y pública	Pública (normal.) Pueden participar entidades privadas sin ánimo de lucro	Privada y Pública (presupuestaria, contable, patrimonial, control financiero, contratación)	Privada. Derecho civil.
Funciones	Ley y Estatutos: fomento, prestacional o servicio público	Ley y Estatutos: fomento, prestacional o servicio público	Ley y Estatutos: prestacional, gestión de servicios, producción bienes	Ley y Estatutos: fomento, prestacional o servicio público	Bases de su constitución. Estatutos	Promoción, desarrollo, infraestructuras, instalaciones, sanitaria, medios comunicación	Fomento o prestacional: sanitarias, asistenciales, educativas, ocupacional, cultural,

¹ Entidad de Derecho Público cuya actividad se sujeta al Derecho Privado.

² Entidad Pública Empresarial.

³ Entidad de Derecho público.

							deportivo, turístico. No potestades públicas.
Organización	Ley o estatutos: junta de gobierno o consejo rector, presidente y director	Ley o estatutos: consejo de administración, presidente, gerente	Ley o estatutos: consejo de administración, presidente, gerente	Ley o estatutos: consejo de administración, presidente, gerente	Estatutos: asamblea general o junta de gobierno, comité de dirección o consejo ejecutivo; presidente; director o gerente	Junta general, consejo de Administración, presidente-consejero, gerente	Patronato, presidente, gerente
Recursos humanos	Funcionarios o laborales (publicidad, objetividad, capacidad, mérito)	Laborales, funcionarios (potestades públicas)	Laborales, funcionarios (potestades públicas)	Laborales, funcionarios (potestades públicas)	Funcionarios o laborales (publicidad, objetividad, capacidad, mérito)	Laborales (publicidad, objetividad, concurrencia)	Laborales (publicidad, objetividad, concurrencia)
Patrimonio	Ley de patrimonio: adscripción de bienes de la Adm.	Ley de patrimonio: adscripción de bienes de la Adm.	Ley de patrimonio: adscripción de bienes de la Adm.	Ley de patrimonio: adscripción de bienes de la Adm.	Normativa a la que se adscribe (estatal, autonómica, local)	Control de la participación por Economía y Hacienda. Estatutos.	Legislación de fundaciones públicas y estatutos.
Contratación	Ley de contratos (parcialmente en la dación al mercado)	Ley de contratos (parcialmente en la dación al mercado)	Ley de contratos (parcialmente en la dación al mercado)	Ley de contratos (parcialmente en la dación al mercado)	Ley de contratos (parcialmente en la dación al mercado)	Objetividad, publicidad y concurrencia: no discriminación, igualdad de trato, transparencia,	Objetividad, publicidad y concurrencia: no discriminación, igualdad de trato, transparencia,

						reconocimiento mutuo, proporcionalidad	reconocimiento mutuo, proporcionalidad
Régimen económico y fiscal	Ley hacienda pública. Ley creación. LOFAGE para los locales. Se somete el presupuesto.	Ley hacienda pública Ley creación. Se someten las estimaciones o previsiones.	Ley hacienda pública Ley creación. LOFAGE para los locales. Se someten las estimaciones o previsiones.	Ley hacienda pública Ley creación. Se someten las estimaciones o previsiones.	Normativa a la que se adscriben (estatal, autonómica, local)	Normativa de la del sector público. LRBRL	Legislación de fundaciones públicas y estatutos.
Tutela	Departamento o Área de adscripción y Hacienda y Economía: nombramiento de cargos, contratación y patrimonio.	Consejería adscripción y Hacienda y Economía: nombramiento de cargos, contratación y patrimonio.	Departamento o Área de adscripción y Economía: nombramiento de cargos, contratación y patrimonio.	Consejería adscripción y Hacienda y Economía: nombramiento de cargos, contratación y patrimonio.	Control: según el porcentaje o cuota de participación.	Auditoría económica financiera. Control: según el porcentaje o cuota de participación en el capital.	Control por el Departamento o Área de hacienda (remisión presupuestos y cuentas), la de la materia y la que ejerza el protectorado
Otros	Régimen sancionador: ley de creación u otra.	Mayor imprecisión normativa. Facultad de crear o participar en sociedades mercantiles.	Mayor imprecisión normativa. Facultad de crear o participar en sociedades mercantiles.	Mayor imprecisión normativa. Facultad de crear o participar en sociedades mercantiles.	Compromiso de financiación por las Administraciones consorciadas	Conexiones entre sector público y privado. Participación en otras sociedades	Más opacidad que el resto

En cualquier caso, el diseño de las organizaciones se suele considerar en la Administración en forma secundaria respecto de los problemas de gestión que presentan los recursos humanos, los medios financieros y presupuestarios o el procedimiento de gestión. Usualmente, se analiza el diseño orgánico cuando se trata de replantear una política pública o reorganizar un ente. Al margen de estos momentos, lo que existe es la conciencia de una estructura, un organigrama, que sirve como referencia, para la gestión diaria.

Sin embargo, el diseño orgánico hay que asociarlo, al menos, con las siguientes cuestiones: las relaciones entre el nivel político y la Administración; la determinación de los productos administrativos; la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema político; la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos; la interrelación con el resto de los factores administrativos; o el condicionamiento de la iniciativa de la decisión política. Por tanto, la reflexión sobre la organización y su diseño no es una cuestión menor sino trascendente para las relaciones políticas y administrativas.

Por otra parte, al reflexionar sobre el diseño de un ente, una vez tenidos en cuenta los límites legales, hay que plantearse si las actividades y servicios, especialmente los prestacionales, requieren en todo caso un ente dotado de personalidad jurídica, sea ésta pública o privada.

La cuestión anterior no es tampoco menor, sobre todo si tenemos en cuenta que en los órganos de dirección del ente pueden estar representados otros intereses además de los estrictamente políticos. Así, pueden sentarse en esos órganos representantes de grupos concretos de interés o, en el caso de las sociedades mercantiles mixtas, o de las fundaciones, intereses del sector privado. No puede suceder esto en los consorcios ya que el artículo 87 de la LRBRL prevé sólo la incorporación de entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.

En este sentido, la cautela es un rasgo esencial y los principios a considerar serían los siguientes:

1. Los problemas de gestión o funcionamiento en una institución pública no se resuelve necesariamente con el cambio de su diseño orgánico o con la creación de una personificación instrumental.
2. Para una organización no hay un sólo tipo de solución estructural, sino varias. El diseño debe estar orientado hacia los resultados, más que a los procesos y reglas formales.
3. El diseño orgánico de una organización de la Administración es una resultante de:
 - a. La fijación de unos objetivos políticos: a distintos objetivos o distinta importancia política de los mismos, se puede requerir una organización distinta.

- b. La variable institucional, que debe concretarse en la cultura de la organización de que se trate.
 - c. La interconexión de los factores administrativos: recursos humanos, presupuestario y financiero, procedimiento de gestión, producción y circulación de la información; es decir, hay que considerar en su conjunto todos los factores cuando se desea diseñar una organización.
 - d. Del entendimiento y del conocimiento que se tenga de los problemas administrativos. Las distintas percepciones e impresiones, los datos nuevos aparecidos o percibidos, la importancia que se le conceda en un momento determinado, generan una nueva forma de enfocar los problemas y, consecuentemente, de estructurarlos en un diseño concreto.
4. La cuestión clave en el diseño de las organizaciones es la de la interconexión entre los problemas que se desea resolver.
5. Los problemas a los que se dirige la acción administrativa pueden estar bien o mal estructurados:
- a. Los bien estructurados requieren una estructura de tipo burocrático clásica. Entre ellos se encuentran las tareas tradicionales de control, supervisión, tramitación con arreglo a procedimientos formales, funciones de autoridad en general, etc.
 - b. Para los problemas mal estructurados se requieren diseños adaptables y flexibles en un marco creativo que sean capaces de ajustarse a los cambios en el conocimiento de la estructura de los problemas y que permitan el ejercicio de la intuición, razonamiento y conocimiento experto de los que van a tomar decisiones. Para coordinar aspectos de problemas mal estructurados sólo se requieren unas pocas personas.
 - c. En una misma política o actuación pública pueden existir problemas bien y mal estructurados, por lo que resultará conveniente el diseño de una organización atendiendo a ambos planteamientos. Este es el caso del ente para la gestión del destino turístico de A Coruña a la vista del Plan Estratégico, donde aparecen como relativamente bien estructurados los problemas de gestión interna y mal estructurados los propios de las prestaciones y actividades a realizar en el futuro.
 - d. Toda organización u órgano se crea pensando en la finalidad política a la que va a servir y esto implica que cuanto mayor relevancia política se le dé mayores serán los requisitos formales exigidos en la aprobación o alteración de una organización u órgano. La importancia política que se otorgue a un problema determinado condiciona la importancia orgánica que se le dé al mismo. Este factor, denominado, relevancia política, es el que explica, o debe hacerlo, el diseño final de

una organización pública.

6. El comportamiento del personal no se puede reformar mediante el cambio legal de la estructura. Tampoco se resuelven los problemas administrativos y sociales mediante ese cambio. El diseño orgánico es un factor más.
7. Existen más posibilidades de reducción orgánica en las unidades generalistas que en las especialistas. Sin embargo, en éstas es más fácil introducir técnicas de control de la gestión, de plantearse la alternativa de la contratación de determinadas actividades o servicios externos, o de promover que sean prestados por la sociedad bajo tutela administrativa.
8. Se debe reconsiderar, en la línea del punto anterior, toda actividad que en la actualidad presta la Administración preguntando si en verdad cumple un fin de interés general -de no serlo, no debe prestarla la Administración- y si hay una forma mejor de gestionarla.
9. La creación o reforma de las estructuras debe conllevar un plan general de modernización o reforma de la organización que se pretende crear, al margen del cambio de su forma orgánica. El plan se debe caracterizar por:
 - a. Ser del tipo integral, esto es diseñando un modelo que articule los factores, funciones y objetivos administrativos y políticos asignados al organismo.
 - b. Se debe partir de un consenso sobre los problemas comunes. Deben intervenir los sectores sociales afectados y expertos: universitarios, técnicos con experiencia y, en este caso, empresarios del sector turístico.
 - c. Es imprescindible el apoyo del liderazgo político

Propuesta de actuación

El análisis de las circunstancias concurrentes indica la conveniencia de establecer una evolución por fases, partiendo de la existencia del Consorcio, de sus fuentes de financiación y de su actual estructura. De acuerdo con ellos, desde el punto de vista orgánico, procede su mantenimiento a corto plazo, adaptando sus funciones a través de la correspondiente reforma estatutaria y facilitando la participación del sector privado a través de su representación mediante entidades no lucrativas, que podría completarse con la creación de un "consejo asesor" u órgano semejante.

Conforme a ello, en nuestra opinión, el Consorcio debería seguir siendo el ente de referencia hasta que se puedan determinar con mayor precisión las necesidades que se deriven de la aplicación de la nueva Estrategia de turismo y de su plan de negocio.

Entendemos que se cumple así con los criterios que se derivan de la utilización cautelosa de las fórmulas posibles de personificaciones instrumentales, especialmente en una entidad de pequeño volumen.

Sin perjuicio de lo anterior, parece necesario recomendar que, en el medio o largo plazo, se analicen en profundidad las funciones concretas que se deriven de la nueva Estrategia, diferenciando entre aquellas estrictamente públicas, otras de gestión mixta con participación del sector privado u otras de naturaleza estrictamente mercantil, como la comercialización de productos turísticos. Una vez identificadas y concretadas en sus necesidades (recursos humanos y materiales) y sus fuentes de financiación, sería conveniente analizar la evolución hacia una estructura más amplia que dé cabida a todos los puestos y funciones que se describen en el Anexo, sin perjuicio de que algunas de ellas puedan ser realizadas por proveedores externos.

En todo caso, dadas las limitaciones actuales del Consorcio, se recomienda el mantenimiento de una asistencia técnica para el desarrollo del Plan Estratégico que ofrezca un soporte al menos en los siguientes aspectos:

- a. La reforma y adaptación de la estructura del Consorcio y el análisis de su posible evolución;
- b. El apoyo a los puestos críticos de la organización;
- c. La mejora de los procedimientos de gestión desde criterios de simplificación y calidad;
- d. La definición de necesidades en el análisis de mercado, en la comunicación externa y en las tecnologías de información;
- e. El seguimiento del Plan Estratégico;
- f. La interlocución con el sector privado y con otros interlocutores públicos implicados en el Plan Estratégico;
- g. La modificación estatutaria y la implantación de un nuevo modelo de gobernanza.