

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

ISSN 1831-0842

Informe Especial nº 6

2011

¿RESULTARON EFICACES
LOS **PROYECTOS TURÍSTICOS**
COFINANCIADOS POR EL FEDER?



ES



Informe Especial nº 6 // 2011

¿RESULTARON EFICACES LOS PROYECTOS TURÍSTICOS COFINANCIADOS POR EL FEDER?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial nº 6 // 2011

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011

ISBN 978-92-9237-180-7
doi:10.2865/32634

© Unión Europea, 2011
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartado

GLOSARIO

I-VI **RESUMEN**

1-8 **INTRODUCCIÓN**

1-3 **TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA**

4-8 **MEDIDAS ESTRUCTURALES Y TURISMO**

9-17 **FISCALIZACIÓN**

9-10 **ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

11-15 **METODOLOGÍA DE AUDITORÍA**

16-17 **TIPOS DE PROYECTO INCLUIDOS EN LA MUESTRA DE AUDITORÍA**

18-58 **OBSERVACIONES**

18-46 **¿OBTUVIERON LOS PROYECTOS LOS RESULTADOS PREVISTOS?**

20-25 INCREMENTO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

26-30 CREACIÓN DE CAPACIDAD TURÍSTICA ADICIONAL

31-37 PUESTOS DE TRABAJO CREADOS O MANTENIDOS

38-46 METAS, INDICADORES Y CONTROL

47-53 **¿SON SOSTENIBLES LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS?**

48 LA MAYOR PARTE DE LOS PUESTOS DE TRABAJO SEGUÍAN EXISTIENDO CUANDO SE LLEVÓ A CABO LA FISCALIZACIÓN

49-53 PRÁCTICAMENTE LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS SEGUÍAN EN MARCHA, PERO NO SIEMPRE GENERABAN BENEFICIOS

54-58 **¿INFLUYERON LAS SUBVENCIONES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS O EN SU CONCEPCIÓN?**

55-57 NO TODOS LOS PROMOTORES CONSIDERARON NECESARIO EL APOYO PÚBLICO

58 LA SUBVENCIÓN DEL FEDER ES VISTA COMO UN RECONOCIMIENTO, PERO INCREMENTA LA CARGA ADMINISTRATIVA

59-64 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

59-61 **OBTENCIÓN DE LOS RESULTADOS PREVISTOS**

62 **SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS**

63-64 **INFLUENCIA DE LAS SUBVENCIONES**

**ANEXO I. FINANCIACIÓN DEL FEDER ASIGNADA AL TURISMO POR ESTADO MIEMBRO
PARA LAS INVERSIONES MATERIALES EN TURISMO.
PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006**

**ANEXO II. NÚMERO DE PROYECTOS RECOGIDOS EN LA ENCUESTA Y VISITADOS
SOBRE EL TERRENO**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Autoridad de gestión: Autoridad designada por el Estado miembro para gestionar una acción, que por lo general consiste en un programa operativo.

EAFW: Equivalente a tiempo completo anual trabajado (*Equivalent Annual Full time Worked*).

$EAFW = \text{Recursos físicos} \times \text{Porcentaje de tiempo trabajado} \times \text{Período de actividad durante el ejercicio}$.

Por ejemplo, una persona que trabaje al 50 % durante cuatro meses corresponde a 0,17 EAFW.

Método utilizado para calcular el número de puestos de trabajo creados o mantenidos que figuran en el informe.

Eficacia: El grado de consecución de los objetivos de una acción.

Empleo directo: Puesto de trabajo generado por actividades que se benefician de una subvención del FEDER.

Por ejemplo, los puestos de trabajo creados para la gestión de un hotel son empleos directos; en cambio, no se consideran como tales los puestos necesarios para la construcción del hotel.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El FEDER es uno de los Fondos Estructurales. Se trata de un instrumento financiero destinado a promover la cohesión económica y social entre las regiones de la UE. Las acciones del FEDER se ejecutan principalmente a través de programas operativos que abarcan un gran número de proyectos.

Fondos Estructurales: Los principales instrumentos políticos de la Unión Europea que respaldan los objetivos del Tratado en materia de cohesión económica y social.

Programa operativo: Documento aprobado por la Comisión consistente en un conjunto coherente de prioridades que abarcan medidas plurianuales. Los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales deben entrar dentro del alcance de una medida.

RESUMEN

I.

El turismo constituye el tercer sector económico en el mundo y la mayor industria de servicios de la Unión Europea (UE). Se trata de una actividad de importancia creciente que contribuye tanto al crecimiento económico como al empleo.

II.

Durante el período de programación 2000-2006, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional asignó 4 623 millones de euros a inversiones materiales en turismo. Las funciones de selección y gestión de los proyectos competen a las autoridades de gestión de los Estados miembros.

III.

La presente fiscalización midió principalmente los resultados de rendimiento por lo que respecta al crecimiento y al empleo, el objetivo general de los Fondos Estructurales. La información fue transmitida directamente por 206 promotores de proyectos seleccionados al azar con el fin de obtener una visión de conjunto representativa de la situación en la UE.

IV.

El Tribunal examinó si los proyectos turísticos:

- a) arrojaron los resultados previstos;
- b) proporcionaron resultados sostenibles;
- c) se llevaron a cabo gracias al apoyo de la UE.

V.

El Tribunal constató que:

- a) La mayor parte de los proyectos proporcionaban varios resultados, como la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo (58 %), la creación de capacidad (73 %) o de actividad (74 %) turísticas. El 44 % de los proyectos presentaban resultados en las tres categorías.
- b) En aquellos proyectos en los que se habían fijado objetivos, estos se alcanzaron en un 75 % en el caso de la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo y en un 93 % en el de la capacidad turística. Incluso cuando no existían tales objetivos, ciertos proyectos lograron algunos resultados.
- c) La situación relativa a las metas, indicadores y control variaba en función de las regiones visitadas.
- d) En el momento de llevarse a cabo la fiscalización, el 98 % de los proyectos finalizados seguían siendo operativos, y el 94 % de los puestos de trabajo creados o mantenidos por los proyectos perduraban.
- e) El apoyo financiero público permitió ejecutar un 74 % de los proyectos, un 20 % de estos fueron modificados a raíz de la subvención y en el 6 % restante esta careció de repercusiones. Cuanto más reducido sea el porcentaje de ayuda, menor resultará su impacto en el proyecto.
- f) Mientras que el 92 % de los promotores veían la subvención del FEDER como un reconocimiento de la calidad de su proyecto, un 42 % de los mismos estimaba que esta subvención representaba una carga administrativa considerablemente mayor. Cuanto menor sea el porcentaje de ayuda, más posibilidades habrá de considerar engorrosa la subvención del FEDER.

RESUMEN

VI.

El Tribunal recomienda que:

- a) las autoridades de gestión garanticen que los proyectos se conciban con objetivos, metas e indicadores adecuados y que la Comisión fomente esta práctica;
- b) las autoridades de gestión tengan más en cuenta si las subvenciones son realmente necesarias para la realización de los proyectos propuestos y cuál será el impacto de los proyectos en términos de fomento del empleo y de crecimiento económico y que la Comisión fomente esta práctica;
- c) la Comisión debería evaluar la rentabilidad de la ayuda en este sector y analizar si el apoyo podría tener una orientación más precisa.

Fotografía 1. Edificio histórico transformado en un hotel de cuatro estrellas (España)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, enero de 2010.

INTRODUCCIÓN

TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

1. El turismo ha sido definido como «las actividades de las personas que viajan y permanecen en lugares diferentes a su entorno habitual durante un máximo de un año consecutivo por ocio, trabajo u otras razones»¹. Se ha convertido en una parte importante de la vida de los ciudadanos europeos, que viajan cada día más, por motivos privados o profesionales, y contribuye además a reforzar el sentimiento de ciudadanía europea favoreciendo los contactos y los intercambios entre los ciudadanos, por encima de las diferencias de lengua, cultura o tradiciones².
2. El turismo constituye uno de los ámbitos en los que la Unión Europea (UE) dispone de competencias para llevar a cabo acciones destinadas a apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros³. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace hincapié en la importancia del sector turístico, en el que la Unión tendrá por objetivo fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas y propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas⁴.
3. El turismo constituye el tercer sector más importante en el mundo en términos de actividad económica y la mayor industria de servicios de la UE⁵ que contribuye a generar más del 5 % de su producto interior bruto (PIB), con alrededor de 1,8 millones de empresas que emplean aproximadamente al 5,2 % de la mano de obra total (9,7 millones de puestos de trabajo). Si se consideran los sectores conexos, la contribución estimada del turismo alcanza el 10 % del PIB y el 12 % de la mano de obra⁶.

¹ Decisión 1999/35/CE de la Comisión, de 9 de diciembre de 1998, sobre los procedimientos de aplicación de la Directiva 95/57/CE del Consejo sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo (DO L 9 de 15.1.1999, p. 23).

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», COM(2010) 352 final de 30 de junio de 2010.

³ Artículo 6, letra d), y artículo 195 del TFUE (DO C 83 de 30.3.2010, p. 1 y p. 47).

⁴ Artículo 195 del TFUE.

⁵ «El turismo sostenible como factor de cohesión de las regiones de Europa», Comité de las Regiones, marzo de 2006 (p. 9).

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», COM (2010) 352 final de 30 de junio de 2010.

MEDIDAS ESTRUCTURALES Y TURISMO

4. Las acciones de los Fondos Estructurales en el ámbito del turismo están principalmente destinadas a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, además de fomentar el crecimiento económico. En concreto, deben contribuir al desarrollo equilibrado y duradero tanto de las actividades económicas como del empleo y los recursos humanos⁷. Durante el período 2000-2006, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) participó en la financiación de inversiones productivas encaminadas a fomentar la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, así como el desarrollo del turismo y de la inversión en cultura, a condición de que se creen empleos duraderos⁸.
5. La UE cofinancia los proyectos a través de programas operativos plurianuales que definen a su vez varias prioridades, cada una de las cuales engloba distintas medidas, entre las cuales figura el apoyo al turismo.
6. Los Estados miembros elaboran los programas siguiendo un proceso de consulta entre la Comisión y las autoridades públicas nacionales, regionales y locales, y los agentes económicos y sociales de los Estados miembros. La Comisión evalúa y aprueba los programas.
7. Los promotores de los proyectos proponen los distintos proyectos, y las autoridades nacionales, regionales o locales designadas por los Estados miembros organizan los procedimientos de selección y aprueban los proyectos. Los promotores deberían proporcionar a las autoridades de gestión competentes información de control sobre los avances de los proyectos y el logro de los objetivos.

⁷ Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, quinto considerando (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

⁸ Artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 213 de 13.8.1999, p. 1).

8. Durante el período de programación 2000-2006, los Fondos Estructurales asignaron 7 994 millones de euros al turismo, que incluían 4 623 millones de euros del FEDER destinados a inversiones materiales (por ejemplo, centros de información, alojamiento turístico, servicios de restauración). Los 3 371 millones de euros restantes correspondían a inversiones inmateriales (por ejemplo, desarrollo y prestación de servicios turísticos, deporte, actividades culturales y de ocio, patrimonio), servicios comunes y formación profesional, y no fueron objeto de la presente fiscalización⁹.

⁹ A junio de 2009.

Fotografía 2. Construcción de un nuevo teatro regional (Francia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

FISCALIZACIÓN

ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

9. El Tribunal controló los proyectos turísticos de inversiones materiales cofinanciados por el FEDER durante el período de programación 2000-2006. Decenas de miles de proyectos se beneficiaron de este tipo de cofinanciación, hasta un porcentaje máximo del 50 % en las regiones del objetivo 2¹⁰ y del 75 % en las regiones del objetivo 1¹¹. El número de programas operativos y de importes asignados por Estado miembro figura en el **anexo I**.
10. El principal objetivo de la fiscalización consistía en evaluar si los proyectos turísticos:
- arrojaron los resultados previstos;
 - proporcionaron resultados sostenibles;
 - se llevaron a cabo gracias al apoyo de la UE.

¹⁰ El objetivo 2 respaldará la conversión económica y social de las zonas que se enfrentan a problemas estructurales.

¹¹ El objetivo 1 consistirá en la promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones de desarrollo más lento.

METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

11. Se llevó a cabo una encuesta (véase el **recuadro 1**) de 206 proyectos seleccionados al azar con el fin de obtener una visión de conjunto representativa de la situación. Los proyectos examinados formaban parte de 26 programas correspondientes a nueve Estados miembros, en regiones que disponían de financiación asignada a proyectos turísticos. En el **anexo II** figuran datos detallados del número de proyectos examinados y visitados, por Estado miembro y programa operativo.

RECUADRO 1

ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO UTILIZADO PARA LA ENCUESTA

Información general sobre el proyecto.

Resultados del proyecto en términos de:

- puestos de trabajo directos creados o mantenidos,
- capacidad turística,
- volumen de actividad,
- viabilidad económica,
- otros.

Impacto de la ayuda de la UE o de otras ayudas en el proyecto

Factores de éxito o de otra naturaleza

12. Se recibieron respuestas del 98,5 % de los promotores de los proyectos incluidos en la encuesta, que fueron introducidas en una base de datos del Tribunal diseñada para el análisis de estas.
13. Con el fin de comprobar la exactitud de las respuestas de los promotores se llevaron a cabo las acciones siguientes:
 - a) se visitaron 52 proyectos (es decir, el 25 % de los proyectos de la encuesta) de nueve regiones situadas en cuatro Estados miembros (Francia, Alemania, Italia y España);
 - b) se solicitó a las autoridades de gestión que verificasen la exactitud de las respuestas de los promotores en los proyectos que no habían sido visitados sobre el terreno;
 - c) además, para todos los proyectos de la muestra, se procedió a una comprobación documental de los documentos clave facilitados por las autoridades de gestión, como las solicitudes de subvención, las decisiones de subvención y cualquier informe de evaluación existente.
14. Una vez realizadas las actuaciones anteriores se actualizó la base de datos con las respuestas modificadas. La información contenida en esta y las pruebas recopiladas durante las visitas de los proyectos constituyen la base para la formulación de las conclusiones de fiscalización.
15. La fiscalización tuvo lugar entre octubre de 2009 y junio de 2010.

Fotografía 3. Calzada y barandilla en la costa para acceder a un sitio de interés histórico (Italia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

TIPOS DE PROYECTO INCLUIDOS EN LA MUESTRA DE AUDITORÍA

16. El grado de diversidad que representan los 206 proyectos recogidos en la muestra se refleja en el **cuadro 1**, con arreglo a una clasificación establecida por el Tribunal para esta fiscalización.

CUADRO 1

TIPOS DE ACTIVIDAD QUE SE BENEFICIAN DE LA SUBVENCIÓN DEL FEDER

| | Proyectos | |
|--|------------|----------------|
| | Número | % ¹ |
| A. Infraestructuras/Servicios públicos | 54 | 26 |
| Puerto, puerto náutico, amarres de embarcaciones, zona frente al mar | 19 | 9,2 |
| Acceso, caminos, pistas, pistas para bicicletas, carreteras, aparcamiento | 19 | 9,2 |
| Otros | 9 | 4,4 |
| Mejora de las playas | 4 | 1,9 |
| Paisaje | 3 | 1,5 |
| B. Alojamiento y restauración | 53 | 26 |
| Hotel | 38 | 18,4 |
| Lugar de acampada | 4 | 1,9 |
| Otros servicios de alojamiento y restauración | 11 | 5,3 |
| C. Museos y monumentos históricos | 48 | 23 |
| Museo/Centro cultural (centro arqueológico...) | 39 | 18,9 |
| Monumento histórico/Patrimonio (iglesia, castillo, palacio...) | 9 | 4,4 |
| D. Centros de vacaciones y de ocio | 21 | 10 |
| Centro de ocio (parque temático, piscina, zoológico, acuario...) | 15 | 7,3 |
| Centro de vacaciones (que incluye alojamiento, restauración y actividades) | 6 | 2,9 |
| E. Otros | 30 | 15 |
| Centro de congresos, centro de eventos, instalaciones multifuncionales | 9 | 4,4 |
| Centro deportivo | 2 | 1,0 |
| Biblioteca, archivos | 2 | 1,0 |
| Mercadotecnia, centro turístico, puntos de información | 6 | 2,9 |
| Centro de educación medioambiental, reserva natural | 4 | 1,9 |
| Otros | 7 | 3,4 |
| Total de proyectos de la muestra | 206 | 100 |

¹ Estas cifras reflejan el porcentaje, en términos de número de proyectos, de los distintos tipos de actividad de la muestra (que también es representativo del porcentaje de gastos del FEDER para cada tipo de actividad en el conjunto de la población).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

17. Globalmente el 76 % de la financiación del FEDER se asignó a promotores públicos. Estos proyectos se financian en su totalidad mediante fondos públicos, y varias fuentes procedentes de las autoridades nacionales, regionales o locales complementan la financiación de la UE. El **gráfico 1** presenta un desglose de los proyectos privados y públicos según la clasificación establecida para la presente fiscalización.

Fotografía 4. Nueva piscina cubierta de agua de mar utilizada por los turistas y la población local (Alemania)

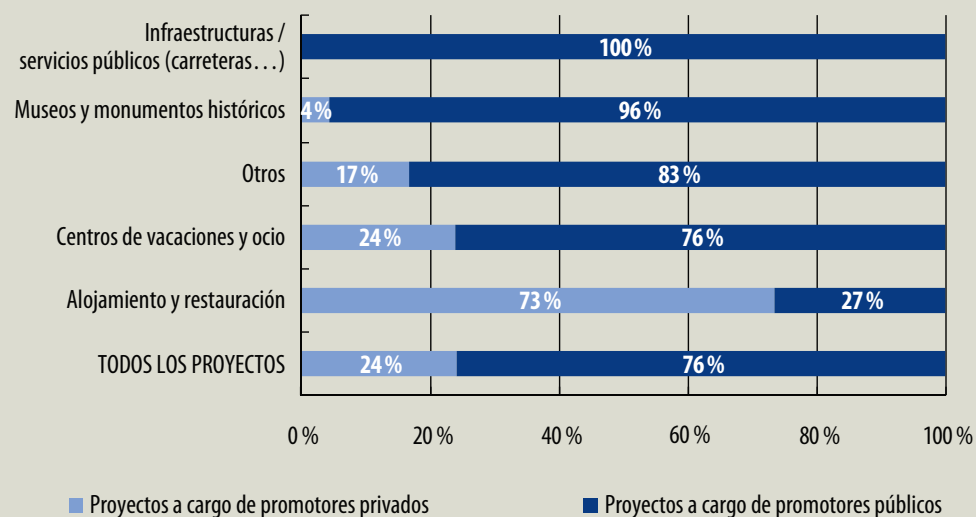


© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, febrero de 2010.

GRÁFICO 1

PROYECTOS POR TIPO DE ACTIVIDAD Y TIPO DE PROMOTOR



OBSERVACIONES

¿OBTUVIERON LOS PROYECTOS LOS RESULTADOS PREVISTOS?

- 18.** Como se expone en el apartado 11, se llevó a cabo una encuesta para evaluar el grado de consecución de los objetivos de los proyectos. El Tribunal envió un cuestionario a los promotores de 206 proyectos, que habían recibido un total de 369 millones de euros de la financiación de la UE (importe ligeramente inferior a la tercera parte del coste total de los proyectos). Con esta encuesta se midió el incremento en la actividad y capacidad turísticas, así como los puestos de trabajo directos creados o mantenidos. Además, el Tribunal examinó las solicitudes de financiación y las decisiones de subvención en las que se describe qué metas persiguen los promotores a través de sus proyectos.
- 19.** Los resultados indicaron que el 73 % de los proyectos contribuían a un incremento en el volumen anual del turismo, el 74 % potenciaba la capacidad de recepción de turistas de una región y el 58 % permitía crear o preservar los puestos de trabajo directos. El 44 % de los proyectos presentaban resultados en las tres categorías, mientras que en un 8 % estos no se inscribían en ninguna de las tres categorías mencionadas.

Fotografía 5. Camino para el uso de paseantes y ciclistas (Francia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

INCREMENTO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

20. Por lo general un incremento en el turismo tendrá un impacto positivo en una economía local y en el empleo indirecto, lo que genera crecimiento económico. La fiscalización pretendía medir el volumen de actividad turística directamente generada por los proyectos, que puede expresarse de distintas formas: número de camas ocupadas en los hoteles, pernoctaciones en cámpings, cantidad de visitantes en los museos, etc.
21. Ciento cuarenta y dos proyectos (el 70 %) presentaban en su solicitud de subvención el objetivo de incrementar la actividad turística y 111 de estos lograron alcanzarlo. Otros 34 proyectos incrementaron la actividad sin que ello fuera un objetivo previamente fijado, lo que conduce globalmente a un total de 145 proyectos que aumentaron la actividad turística. En general se abonaron las subvenciones independientemente de la consecución de los objetivos y el pago de la subvención solo estaba supeditado a los resultados en seis de los proyectos de la muestra, cinco de los cuales lograron sus objetivos.
22. En Alemania, un proyecto consistente en la ampliación de un centro acuático de agua de mar que ya disponía de una piscina y una sauna se completó con un centro de bienestar dotado de saunas adicionales, una piscina al aire libre y otras instalaciones (**fotografía 4**). El coste total del proyecto fue de 16,9 millones de euros, un 41 % de los cuales procedían del FEDER. El número anual de visitantes pasó de 92 000 a 129 000 tras estas reformas.
23. En Francia, se llevó a cabo un proyecto público que consistía en la modificación de una antigua vía de ferrocarril en desuso para habilitar 26 km de pista destinada a paseantes y ciclistas (**fotografía 5**). El número de usuarios pasó de cero en 2003 a 23 000 en 2008. Un sistema de contabilización electrónica registra su nivel de frecuentación y las cifras se transmiten con regularidad a la oficina local de turismo. El coste total del proyecto era de 1,6 millones de euros, un 39 % de los cuales procedían del FEDER.

24. En Alemania se llevó a término otro proyecto de fabricación de un puente de madera sobre un río que permitía conectar las pistas para ciclistas y paseantes y de construcción de un muelle para canoas (**fotografía 6**). Este proyecto hizo posible la organización de pequeños eventos culturales en las cercanías del puente, como los cafés de tarde en un antiguo granero reformado. Sin embargo, se desconoce en qué medida exactamente ha tenido éxito y no se ha medido el nivel de actividad resultante. El coste total del proyecto era de 139 426 euros, un 49 % de los cuales procedían del FEDER.
25. Otro proyecto consistió en la compra y reacondicionamiento de una casa tradicional en Francia, situada en un pueblo de interés histórico, con el fin de convertirla en un museo del vino (**fotografía 7**). El museo atrajo a 4 000 visitantes durante el primer año, pero posteriormente este número se redujo a la mitad, debido a lo cual en la actualidad solo abre sus puertas en la temporada veraniega, contribuyendo a la promoción de los productos regionales y de la viticultura en general. El coste total del proyecto era de 0,8 millones de euros, de los cuales un 42 % procedían del FEDER.

Fotografía 6. Construcción de un puente de madera sobre un río para conectar las pistas para ciclistas y paseantes y de un muelle para canoas (Alemania)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

CREACIÓN DE CAPACIDAD TURÍSTICA ADICIONAL

26. Muchos proyectos turísticos obedecen a la necesidad de aumentar la capacidad de acogida y de este modo facilitan el fomento de la actividad turística. Tal desarrollo directamente vinculado a un proyecto puede expresarse de muy distintas formas, como habitaciones suplementarias, un número mayor de camas (en los hoteles), kilómetros lineales (camino de senderismo y pistas para ciclistas, etc.), plazas de camping, amarres, asientos (en teatros) y cubiertos (en locales de restauración).
27. Los 120 proyectos cuyo objetivo manifiesto consistía en el incremento de la capacidad turística lograron el 93 % del aumento fijado como meta, mientras que otros 32 proyectos lograron también incrementar la capacidad pese a carecer de un objetivo explícito en este sentido.
28. En España un proyecto tenía como objetivo la creación de 30 habitaciones dobles en un antiguo monasterio que había sido transformado en hotel (*fotografía 8*). El objetivo primordial era preservar un edificio de cierta importancia para el patrimonio arquitectónico de la localidad y la autoridad local decidió darle un uso turístico. Se crearon además 20 puestos de trabajo directos. El coste total del proyecto era de 3,6 millones de euros, de los cuales un 75 % procedían del FEDER.
29. No todos los proyectos tenían el objetivo de crear nuevas capacidades, sino que en algunos casos se trataba de reacondicionar instalaciones ya existentes. En Francia, un proyecto consistió en la renovación de las habitaciones de un hotel, manteniendo así el nivel de actividad existente (4 200 noches/año) y conservando también 1,2 puestos de trabajo. El coste total del proyecto era de 253 254 euros, de los cuales un 14 % procedían del FEDER.
30. Otros proyectos se centraron en la mejora de las infraestructuras de una zona. En una región costera italiana, se diseñó un proyecto público para crear 37 km de carreteras, 9 km de pistas para paseantes o ciclistas, además de zonas de aparcamiento y de descanso, y algunos miradores panorámicos. El objetivo global del proyecto consistía en mejorar el difícil acceso a varios puntos de la costa y en promocionar el turismo local en la región. El coste total del proyecto era de 4,0 millones de euros, de los cuales el 49 % procedían del FEDER.

PUESTOS DE TRABAJO CREADOS O MANTENIDOS

- 31.** La creación o el mantenimiento de empleo constituyen factores clave en la obtención de un desarrollo sostenible equilibrado de la economía y del empleo. El examen de las decisiones de subvención de los proyectos puso de manifiesto que 116 o el 58 % de estos incluían la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo como resultado previsto. Otros proyectos generaban empleo aunque este no hubiese sido un objetivo explícito en la documentación relativa a la solicitud de subvención. Por ejemplo, un proyecto belga de la encuesta, vinculado a los museos de arte e historia, permitió la creación de 57 puestos de trabajo pese a que tal meta no había sido mencionada en la documentación relativa a la solicitud de subvención. El coste total del proyecto era de 30,5 millones de euros, de los cuales el 20 % procedían del FEDER.
- 32.** Las respuestas a la encuesta indican que se crearon o mantuvieron un total de 2 520 puestos de trabajo directos (1 515 creados y 1 005 mantenidos), de los cuales un 23,5 % fueron ocupados por mujeres.

Fotografía 7. Edificio tradicional reacondicionado para su uso como museo del vino (Francia)



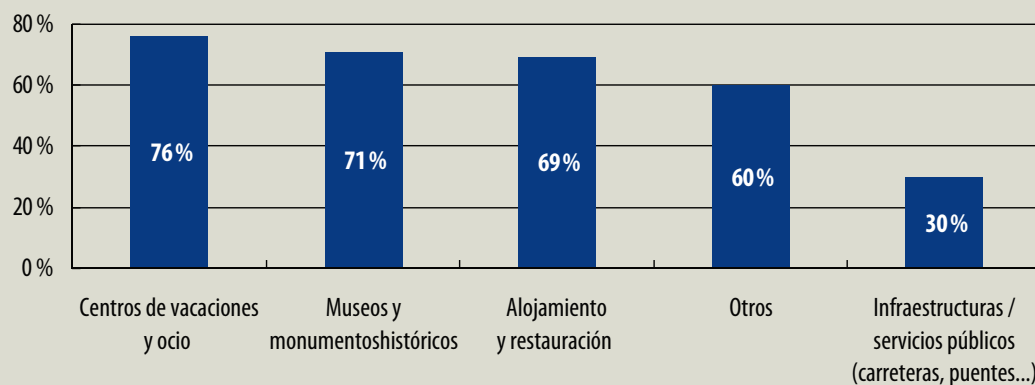
© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

- 33.** De la totalidad de la muestra objeto de la encuesta, el 58 % de los proyectos presentaban efectos positivos en términos de empleo. Algunos ámbitos de actividad, por su propia naturaleza, cuentan con un mayor potencial de creación de empleo que otros. La categoría «Centros de vacaciones y ocio» presentaba el mayor porcentaje de proyectos que habían permitido la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo. En el ámbito de «Infraestructuras e instalaciones públicas» se crearon o mantuvieron menos puestos de trabajo, ya que con frecuencia solo se precisa un reducido número de empleados de mantenimiento una vez que el proyecto se encuentra en marcha (**gráfico 2**).
- 34.** Los 116 proyectos (58 %) para los que se habían establecido objetivos en términos de creación y mantenimiento de puestos de trabajo directos permitieron obtener el 75 % del número de puestos de trabajo fijado como meta. De estos 116 proyectos, un total de 18 no obtuvieron resultados de creación o mantenimiento de puestos de trabajo y en cuatro casos la subvención estaba supeditada al logro de resultados positivos. En cambio, el 14 % de los proyectos habían creado o mantenido puestos de trabajo, aunque no se hubiese fijado previamente un objetivo en términos de empleo.

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE PROYECTOS QUE PERMITIERON CREAR O MANTENER PUESTOS DE TRABAJO DIRECTOS, POR TIPO DE ACTIVIDAD



Porcentaje de cada una de las cinco categorías. La media global es del 58 %.

- 35.** Un proyecto francés de construcción de una nueva piscina pública permitió la creación de doce puestos de trabajo, de los cuales dos correspondían a tareas de mantenimiento que más tarde fueron confiadas a un proveedor de servicios externo. Se mantuvieron 1,5 puestos de trabajo de la antigua piscina que tuvo que cerrarse. Con ello se respeta el número propuesto de puestos de trabajo que figura en la solicitud de subvención. El coste total del proyecto era de 4,4 millones de euros, de los cuales un 17 % procedían del FEDER.
- 36.** Un proyecto privado en Alemania consistía en la creación de un albergue de juventud con instalaciones deportivas. Se crearon 17 puestos de trabajo durante la puesta en marcha operativa en 2004, lo que correspondía a la meta fijada. En el momento de realizarse la fiscalización había 26 personas empleadas en el centro en distintas funciones. El coste total del proyecto era de 11,1 millones de euros, de los cuales un 23 % procedían del FEDER.
- 37.** En la mayor parte de los casos la financiación no estaba supeditada a la obtención de resultados en términos de creación o mantenimiento de puestos de trabajo. Este tipo de supeditación se estableció únicamente en 43 proyectos y, por lo que se refiere a la obligación de lograr de resultados en el empleo, la situación variaba según las regiones fiscalizadas (véase el **recuadro 2**).

RECUADRO 2

EJEMPLOS DE DISPOSICIONES QUE ESTABLECEN CONDICIONES REFERENTES A LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE EMPLEO

En algunos proyectos visitados en Alemania, se abonaron subvenciones supeditadas a la creación de cierto número de puestos de trabajo, que debían mantenerse durante como mínimo cinco años.

En una región de España, en virtud de las normas relativas a la concesión de ayuda en el sector turístico, los promotores que solicitaban una subvención debían comprometerse oficialmente a no reducir el empleo. La presentación de un documento justificativo es una condición para tramitar la solicitud de subvención.

En Italia, un proyecto de modernización de un hotel recibió una subvención del FEDER sobre la base de los puestos de trabajo creados y mantenidos durante un mínimo de cinco años. Sin embargo, otro proyecto para ampliar y reacondicionar un hotel solo debía mantener los puestos de trabajo durante un año. Además, el número de puestos de trabajo creados podía variar hasta en un 30 % sin dar lugar a sanciones ni al reembolso de la subvención.

En el Reino Unido, se habían establecido condiciones referentes al empleo en once de los catorce proyectos finalizados. El número de puestos de trabajo pendiente de creación se estima al decidirse la subvención y se mide una vez finalizado el proyecto a partir de fórmulas matemáticas basadas en los gastos. En caso de que no se cumpla una condición, la autoridad de gestión toma la decisión de solicitar al promotor un reembolso parcial de la subvención.

METAS, INDICADORES Y CONTROL

- 38.** En las regiones visitadas, las autoridades de gestión abordaron el rendimiento de los proyectos de distintas formas, como reflejan los apartados a continuación.
- 39.** En los proyectos franceses objeto de la encuesta, los resultados previstos en términos de creación de puestos de trabajo, actividad o capacidad turísticas no figuran sistemáticamente en las solicitudes o en las decisiones de subvención y, cuando se dispone de los mismos, solo es a título informativo, ya que en ninguno de los proyectos examinados era el logro de los resultados una condición para obtener la subvención del FEDER. Las autoridades de gestión no controlan sistemáticamente la consecución de este tipo de resultados.

Fotografía 8. Transformación de un antiguo monasterio en un hotel de cuatro estrellas (España)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, enero de 2010.

- 40.** En España se fijaron criterios generales para la selección de los proyectos, lo que permitió admitir los proyectos propuestos por una autoridad nacional, regional o local, siempre y cuando estuvieran vinculados al patrimonio histórico o cultural, o al turismo. Se fijaron objetivos cuantificados únicamente en el nivel de la medida. Uno de los proyectos de la muestra incluía objetivos cuantitativos vinculados a un incremento de la capacidad turística y de los puestos de trabajo creados. Este proyecto presentaba objetivos en términos de superficie del edificio sujeta a renovación, número de visitantes previsto al año y número de puestos de trabajo (directos e indirectos) que se esperaba crear. En ninguno de los proyectos visitados el cumplimiento de los objetivos representaba una condición de la que dependiera la obtención de una subvención del FEDER.
- 41.** En una región de Alemania visitada, solo se cofinanciaron proyectos de infraestructuras e instalaciones turísticas públicas. En los proyectos visitados, las autoridades de gestión fijaron indicadores de resultados cuantificables. En los proyectos que permitieron crear o mantener puestos de trabajo directos, la solicitud de subvención no incluía objetivos ni metas cuantificables por lo que se refiere a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo. Las autoridades de gestión comunican los resultados a los niveles de prioridades y medidas.
- 42.** En otra región alemana visitada, en aquellos proyectos que permitían la creación de puestos de trabajo directos, la solicitud de subvención presentaba objetivos o metas cuantificables de creación de puestos de trabajo. En los proyectos visitados en los que participaban promotores privados, la creación de puestos de trabajo era una condición para la concesión de la subvención e indicaba a las autoridades de gestión cuál era el volumen de actividad turística fijado como meta. Dos de los proyectos proporcionaban metas vinculadas al incremento de capacidad. En dos proyectos privados, las autoridades de gestión controlaron la creación efectiva de puestos de trabajo y el número de plazas hoteleras creadas. Estas autoridades proceden a la verificación final una vez concluido el período durante el cual deben cumplirse las condiciones (cinco años tras la finalización de los proyectos en el caso de los puestos de trabajo y quince años en el caso de las infraestructuras) para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la decisión.

- 43.** En una de las regiones de Italia visitadas, los resultados previstos vinculados al incremento de la capacidad turística figuraban en los seis proyectos visitados; la mitad de los proyectos exponían y cuantificaban los resultados previstos en términos de actividad turística en las solicitudes de subvención. Por lo que respecta a la mitad restante, esta actividad se presentó de forma indirecta a través de las estimaciones de los ingresos que figuraban en las cuentas de resultados de las solicitudes de subvención. Los resultados previstos en términos de creación de puestos de trabajo directos se incluyeron en las solicitudes de subvención para cinco proyectos y se cuantificaron en cuatro de los mismos.
- 44.** En la misma región, los indicadores vinculados a la creación de puestos de trabajo solo eran obligatorios en los proyectos privados, en los que constituyen un componente de la evaluación previa. El mantenimiento del empleo es obligatorio durante un período vinculante determinado, durante el cual es objeto de control.
- 45.** En la segunda región de Italia visitada, los indicadores cuantitativos vinculados al incremento de la capacidad turística o a la creación de puestos de trabajo no se mencionaban en los impresos de solicitud, en el caso de los proyectos visitados. De igual modo, en ninguno de estos proyectos tales indicadores eran vinculantes para obtener la subvención del FEDER, como tampoco otros tipos de subvención. Las autoridades de gestión no controlan la eficacia de los proyectos ni los resultados derivados de las inversiones de los proyectos en términos de nuevos puestos de trabajo directos o indirectos, o de un incremento de la actividad turística a raíz de las subvenciones.
- 46.** Todos los proyectos tuvieron efectos positivos en alguna medida y, por tanto, podían considerarse eficaces. Los proyectos de la encuesta presentaban resultados en términos de creación de puestos de trabajo, mayor actividad turística y refuerzo de la capacidad turística. Algunos de los proyectos presentaban objetivos en estos tres ámbitos y los lograron, mientras que otros no contaban con tales objetivos. Otros proyectos alcanzaron resultados que no habían sido específicamente previstos desde el principio. Sin una fijación sistemática de los objetivos de los proyectos, el establecimiento de metas e indicadores, y el posterior control y evaluación de los resultados, resulta difícil evaluar la verdadera eficacia de los proyectos o el alcance del valor añadido europeo¹².

¹² Véase la Comunicación de la Comisión «La revisión del presupuesto de la UE», COM(2010) 700 de 19 de octubre de 2010 y en particular la p. 5: «Aun cuando el valor añadido de un proyecto político no pueda reducirse a un balance, constituye otra prueba clave para justificar el gasto a escala de la UE: si el gasto a escala de la UE es más beneficioso para los ciudadanos que el gasto a escala nacional. La dimensión europea puede lograr la máxima eficiencia de las finanzas de los Estados miembros y contribuir a reducir el gasto total poniendo en común los servicios y recursos para aprovechar las economías de escala. En consecuencia, el presupuesto de la UE debe utilizarse para financiar bienes públicos de la UE, acciones que los Estados miembros y las regiones no pueden financiar por sí solos o para las que puede garantizar los mejores resultados.»

¿SON SOSTENIBLES LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS?

- 47.** En el momento de la fiscalización, el 28 % de los proyectos de la muestra se habían completado en los últimos dos años, el 45 % entre dos y cinco años y el 27 % hacía más de cinco años. Para el 72 % de los proyectos finalizados hacía más de dos años, el Tribunal examinó si al llevarse a cabo la fiscalización:
- a) los proyectos seguían en vigor y proporcionaban beneficios o una contribución a los costes;
 - b) era probable que los resultados logrados perdurasen en el futuro.

LA MAYOR PARTE DE LOS PUESTOS DE TRABAJO SEGUÍAN EXISTIENDO CUANDO SE LLEVÓ A CABO LA FISCALIZACIÓN

- 48.** El 94 % de los puestos de trabajo creados o mantenidos perduraban cuando se llevó a cabo la fiscalización. Los gastos de funcionamiento de una tercera parte de los proyectos que originaron estos puestos de trabajo se financian mediante las subvenciones públicas del Estado miembro de una u otra forma.

Fotografía 9. Mejora de la carretera principal en una localidad costera (Francia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

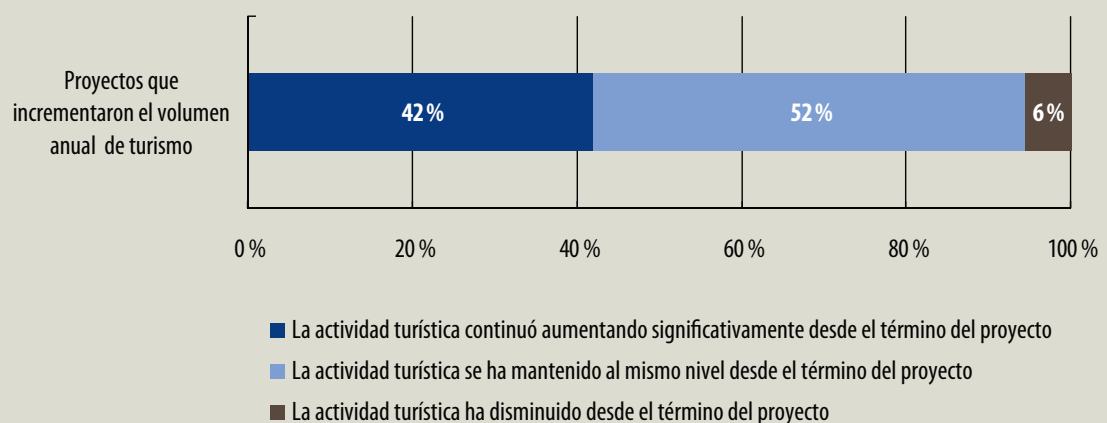
PRÁCTICAMENTE LA TOTALIDAD DE LOS PROYECTOS SEGUÍAN EN MARCHA, PERO NO SIEMPRE GENERABAN BENEFICIOS

- 49.** En el 93 % de los casos, la capacidad turística creada por los proyectos ha permanecido en el mismo nivel desde la finalización del proyecto y en un 6 % de los casos se ha incrementado.
- 50.** El nivel de la actividad turística se ha mantenido estable o ha aumentado desde el término del proyecto en un 94 % de los casos (**gráfico 3**).
- 51.** El 98 % de los proyectos finalizados seguían siendo operativos al llevarse a cabo la fiscalización¹³; no todos los proyectos generaron ingresos suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento. En conjunto, el 25 % de los proyectos finalizados como mínimo dos años antes eran rentables (el 61 % de los proyectos privados y el 14 % de los públicos). La propia naturaleza de los proyectos públicos hace que en su mayor parte (60 %) no se hayan concebido para lograr beneficios. El promotor público, por lo general una autoridad local, asume los gastos de funcionamiento a cambio de obtener otras ventajas para la comunidad (por ejemplo, acceso libre a una piscina para escolares, mantenimiento de algún elemento del patrimonio histórico, etc.). Existen otros proyectos consistentes, por ejemplo, en la renovación de un espacio público (por ejemplo, una calle o una carretera) que tampoco estaban concebidos para generar ingresos.

¹³ Se puso término definitivamente a un proyecto una vez transcurridos dos años desde su inicio debido a problemas técnicos y otros tres fueron interrumpidos temporalmente y se retomarán tras realizarse obras adicionales.

GRÁFICO 3

¿FUE DURADERO EL INCREMENTO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA ORIGINADO POR LOS PROYECTOS?

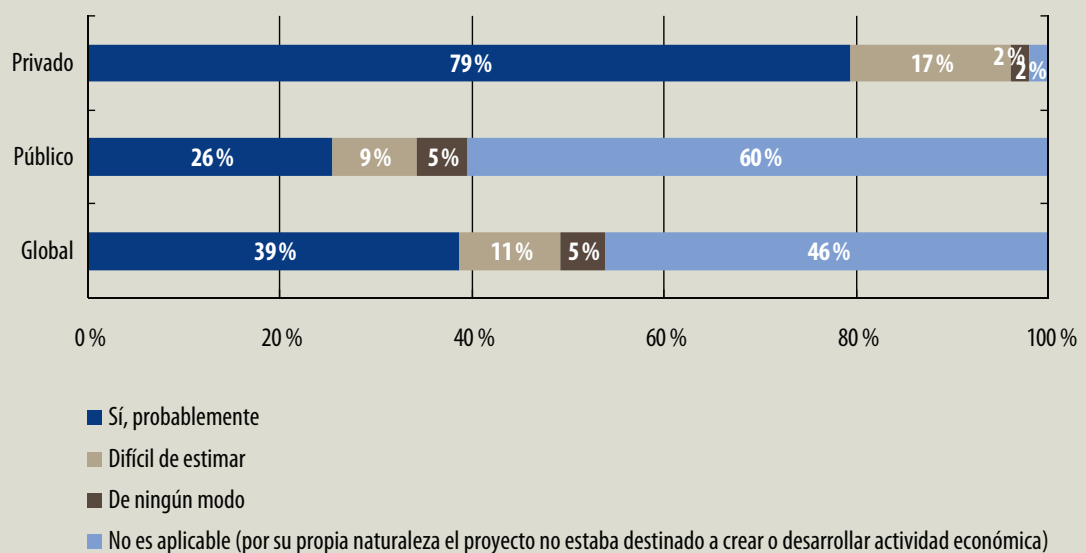


- 52.** Las diferencias de actitud de los promotores de proyectos privados y públicos por lo que se refiere a la obtención de beneficios se refleja en las respuestas a las preguntas de la encuesta sobre la rentabilidad prevista en los dos o tres años venideros. El **gráfico 4** indica que la cuestión de la rentabilidad futura todavía no puede aplicarse en el 60 % de los proyectos públicos del conjunto de la encuesta, mientras que el 79 % de los promotores privados esperan obtener una rentabilidad en los próximos años.
- 53.** Globalmente, el 24 % de los puestos de trabajo creados o mantenidos lo fueron en proyectos que no habían sido diseñados para obtener una rentabilidad de sus actividades.

GRÁFICO 4

RENTABILIDAD FUTURA DE LOS PROYECTOS

¿Será rentable la actividad creada o desarrollada por su proyecto en los próximos 2 ó 3 años?



Fotografía 10. Proyecto consistente en la renovación de los muros exteriores y el tejado de una iglesia (Francia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, noviembre de 2009.

¿INFLUYERON LAS SUBVENCIONES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS O EN SU CONCEPCIÓN?

- 54.** El Tribunal pretendió determinar si el apoyo público, y la financiación del FEDER en particular, habían constituido un factor decisivo que influye en la concepción de los proyectos o en la decisión relativa a su puesta en marcha. A continuación examinó de qué modo el propio proceso de recibir apoyo del FEDER había sido percibido por los promotores de los proyectos.

NO TODOS LOS PROMOTORES CONSIDERARON NECESARIO EL APOYO PÚBLICO

- 55.** Cincuenta y tres promotores (el 26 %, 34 promotores públicos y 19 promotores privados) declararon que habrían emprendido el proyecto sin recibir ninguna subvención pública:
- a) Doce promotores (el 6 %, públicos en su totalidad) estimaban que el proyecto se habría desarrollado exactamente del mismo modo, es decir, que la subvención no influyó en la envergadura, el contenido ni la capacidad del proyecto de crear puestos de trabajo. Cuatro de estos proyectos ya habían sido iniciados cuando el promotor tuvo conocimiento de la posibilidad de recibir una subvención del FEDER.

b) Cuarenta y un promotores (el 20 %) afirmaron sin embargo que el proyecto no habría sido el mismo. En 30 casos la escala o el contenido habían sido modificados (12 privados y 18 públicos), mientras que las subvenciones tuvieron una influencia en el empleo o en el medio ambiente en 17 proyectos privados y en tres proyectos públicos.

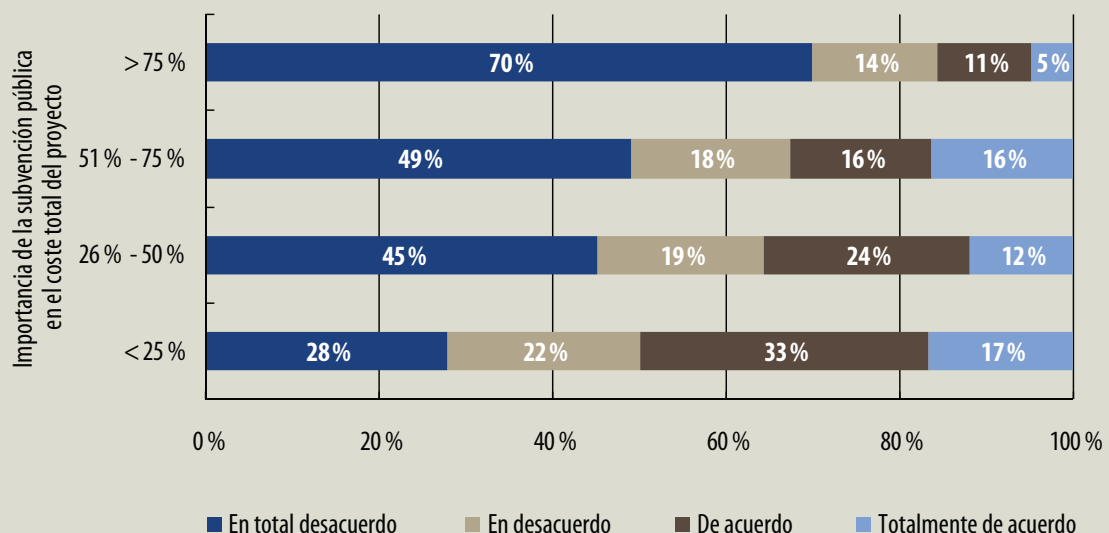
56. La proporción de subvención pública en el coste total de los proyectos influyó en las respuestas de sus promotores en el sentido de que cuanto más reducido era el porcentaje de apoyo público, menos decisiva se consideraba la ayuda para el desarrollo del proyecto (**gráfico 5**).

57. La opinión también fluctúa considerablemente en función del tipo de actividad de que se trate, por ejemplo, el 52 % de los promotores de los proyectos de alojamiento y servicios de restauración afirmaron que su proyecto se habría ejecutado sin una subvención pública. En el caso de los proyectos de museos y monumentos históricos, o de proyectos de infraestructuras y servicios públicos, el 20 % facilitaron la misma respuesta, mientras que solo el 10 % de los promotores en el ámbito de los centros de vacaciones y de ocio se pronunciaron en este sentido.

GRÁFICO 5

CORRELACIÓN ENTRE LA UTILIDAD PERCIBIDA DE LA SUBVENCIÓN PÚBLICA Y SU IMPORTANCIA

*Opinión de los promotores acerca de la declaración:
«El proyecto se hubiese llevado a cabo sin subvención pública»*



**LA SUBVENCIÓN DEL FEDER ES VISTA COMO
UN RECONOCIMIENTO, PERO INCREMENTA
LA CARGA ADMINISTRATIVA**

- 58.** La gran mayoría de promotores consideraban la subvención del FEDER como un reconocimiento de la calidad de su proyecto (92 %) y su utilidad para el público (90 %). Sin embargo, el 42 % de los promotores también afirmaron que el hecho de recibir una subvención del FEDER aumenta considerablemente la carga administrativa de su proyecto, opinión más extendida entre promotores privados (56 %) que entre promotores públicos (37 %). La actitud de los promotores del proyecto en cuanto a la carga administrativa también varía en función de la proporción de la subvención del FEDER con respecto al coste total del proyecto, es decir, cuanto menor sea esta subvención con relación al coste total, mayor resulta la impresión de carga administrativa.

Fotografía 11. Castillo del siglo XIII renovado y abierto al público (Francia)



© Unión Europea

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2009.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBTENCIÓN DE LOS RESULTADOS PREVISTOS

- 59.** Todos los proyectos presentaban resultados positivos de una u otra forma, y la mayoría alcanzaron los resultados perseguidos en varios epígrafes. El 74 % de los proyectos lograron un incremento de la actividad turística, mientras que el 73 % desarrollaron una capacidad turística adicional y el 58 % permitieron crear o mantener 2 520 puestos de trabajo, un 23,5 % de los cuales fueron ocupados por mujeres. El 44 % de los proyectos presentaban resultados en las tres categorías. El 8 % de los proyectos de la muestra no consiguieron resultados en estos ámbitos, pero se constató que habían resultado beneficiosos para la economía local o que habían contribuido a preservar elementos del patrimonio cultural, histórico, artístico o medioambiental de una región (véanse los apartados 19 y 32).
- 60.** Se fijaron objetivos para solo el 58 % de los proyectos de la muestra. Los objetivos marcados se alcanzaron en un 75 % en cuanto a la creación o el mantenimiento de los puestos de trabajo y en un 93 % para el incremento de la capacidad turística. El 9 % de los proyectos objeto de la encuesta no consiguieron ningún resultado en términos de puestos de trabajo, aunque estuviera previsto. En cambio, el 14 % de los proyectos potenciaron la capacidad turística y el 14 % incrementaron los puestos de trabajo pese a que no se hubiesen establecido tales objetivos (véase el apartado 34).
- 61.** El 42 % de los proyectos de la muestra no presentaban objetivos en términos de rendimiento. En los proyectos con objetivos, en muchos casos no se habían fijado metas e indicadores y la situación variaba en función de los proyectos visitados. No se procedió a un control de los resultados en la mayor parte de los proyectos de la muestra. Las autoridades de gestión habían vinculado el pago de la subvención al logro de los resultados en una reducida minoría de los proyectos de la muestra. Sin la fijación sistemática de los objetivos de los proyectos, el establecimiento de metas e indicadores y el posterior control y evaluación de los resultados, resulta difícil evaluar el verdadero rendimiento de los proyectos o el impacto del valor añadido europeo (véanse los apartados 34 y 38 a 46).

RECOMENDACIÓN 1

Las autoridades de gestión deberían garantizar que se establecen objetivos, metas e indicadores apropiados en las fases de solicitud de la subvención y de decisión que permitan:

- la selección de aquellos proyectos que sean susceptibles de presentar la mayor eficacia;
- la evaluación de sus resultados.

La Comisión debería fomentar esta práctica.

SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

- 62.** Dado que la mayor parte de los puestos de trabajo creados a raíz de proyectos concluidos perduraban al efectuarse la fiscalización y que la actividad y capacidad adicionales obtenidas gracias a estos proyectos se habían mantenido estables o se habían incrementado ligeramente, es probable que los resultados sean sostenibles a corto o medio plazo. Sin embargo, dado que se constató que solo el 25 % de los proyectos eran viables desde el punto de vista financiero, esta sostenibilidad depende de los niveles actuales de subvención pública en el caso de los gastos de funcionamiento que sigan originándose.

INFLUENCIA DE LAS SUBVENCIONES

- 63.** Según los promotores de los proyectos, el cobro de la financiación pública permitió ejecutar un 74 % de los proyectos. En el 20 % de los casos, declararon que sus proyectos también se habrían desarrollado sin contar con la subvención, aunque de modo distinto. Cuanto más reducido sea el porcentaje de ayuda, menor resultará su impacto en el proyecto. En el 6 % de los casos, afirmaron que sus proyectos se habrían llevado a cabo de forma similar sin la ayuda (véanse los apartados 55 a 57).

- 64.** Si bien el 92 % de los promotores percibieron la subvención del FEDER como un reconocimiento de la calidad de su proyecto, el 42 % de los mismos estimaban que el proceso de subvención del FEDER incrementaba considerablemente su carga administrativa. Cabe también observar que cuanto menor sea el porcentaje de ayuda, más posibilidades habrá de considerar engorrosa la subvención del FEDER (véase el apartado 58).

RECOMENDACIÓN 2

Las autoridades de gestión deberían garantizar que los criterios de selección de los proyectos tienen en cuenta la existencia de una necesidad real que justifique la financiación del proyecto. También debería tenerse en cuenta el impacto potencial de la subvención en la concepción del proyecto, además del impacto global del proyecto en el crecimiento económico y en el empleo.

La Comisión debería fomentar esta práctica.

RECOMENDACIÓN 3

La Comisión debería llevar a cabo una evaluación de la ayuda en este sector con el fin de estimar en qué medida constituye un medio rentable de apoyar a los Estados miembros en el fomento del crecimiento económico, y plantearse asimismo si es posible mejorar la orientación de este apoyo a la consecución de dicha finalidad.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Morten LEVYSOHN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 4 de mayo de 2011.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

FINANCIACIÓN DEL FEDER ASIGNADA AL TURISMO POR ESTADO MIEMBRO PARA LAS INVERSIONES MATERIALES EN TURISMO. PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

| Estado miembro | Número de programas operativos que incluyen proyectos turísticos en cada Estado miembro | Financiación del FEDER para el turismo (miles de euros) |
|--------------------------------|---|--|
| Italia | 21 | 1 448 519 |
| Alemania | 17 | 649 206 |
| Francia | 23 | 467 106 |
| España | 20 | 427 888 |
| Grecia | 15 | 384 360 |
| Reino Unido | 12 | 220 892 |
| Austria | 8 | 159 228 |
| Portugal | 6 | 150 326 |
| Bélgica | 7 | 100 252 |
| Polonia | 1 | 95 663 |
| Países Bajos | 6 | 82 947 |
| Lituania | 1 | 81 999 |
| Hungría | 1 | 74 018 |
| República Checa | 2 | 68 274 |
| Cooperación transfronteriza UE | 23 | 64 513 |
| Cooperación interregional UE | 22 | 50 904 |
| Irlanda | 2 | 29 934 |
| Finlandia | 5 | 20 206 |
| Estonia | 1 | 16 247 |
| Eslovenia | 2 | 13 803 |
| Letonia | 1 | 9 256 |
| Malta | 1 | 4 301 |
| Chipre | 1 | 3 229 |
| Total | 198 | 4 623 071 |

NÚMERO DE PROYECTOS RECOGIDOS EN LA ENCUESTA Y VISITADOS SOBRE EL TERRENO

| Nueve Estados miembros | Veintiséis programas operativos | Número de proyectos | |
|----------------------------------|--|---------------------|-----------|
| | | Encuesta | Visitas |
| Italia | 1999IT161P0011 Sicilia | 26 | |
| | 1999IT161P0007 Campania | 14 | 6 |
| | 1999IT161P0010 Cerdeña | 7 | 6 |
| | 2000IT162D0007 Piamonte | 7 | |
| | 2000IT162D0001 Toscana | 7 | |
| Alemania | 2000DE162D0010 Baja Sajonia | 7 | 5 |
| | 1999DE161P0004 Mecklemburgo-Pomerania Occidental | 7 | |
| | 1999DE161P0005 Brandemburgo | 7 | |
| | 1999DE161P0003 Sajonia-Anhalt | 7 | 6 |
| | 2000DE162D0005 Hesse | 6 | |
| España | 2000ES161P0007 Castilla y León | 8 | 8 |
| | 2000ES161P0010 Extremadura | 8 | 7 |
| | 2000ES161P0009 Comunidad Valenciana | 8 | 1 |
| | 2000ES161P0016 Local | 3 | |
| Francia | 2000FR162D0020 Ródano-Alpes | 7 | 7 |
| | 2000FR162D0006 Poitou-Charentes | 6 | |
| | 2000FR162D0014 Bretaña | 9 | 6 |
| Grecia | 2000GR161P0016 Competitividad | 7 | |
| | 2000GR161P0014 Macedonia Central | 7 | |
| | 2000GR161P0005 Grecia Continental | 7 | |
| Portugal | 1999PT161P0016 Madeira | 6 | |
| | 1999PT161P0012 Algarve | 6 | |
| Reino Unido | 1999GB161D0004 Gales Occidental y Los Valles | 7 | |
| | 2000GB162D0008 Sureste de Inglaterra | 9 | |
| Bélgica | 2000BE162D0008 Meuse-Vesdre | 6 | |
| Lituania | 2003LT161D0001 Lituania | 7 | |
| Número total de proyectos | | 206 | 52 |

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II.

La política de cohesión y el FEDER, el mayor de los Fondos Estructurales, son los principales instrumentos de la UE para lograr el desarrollo armónico en toda la Unión. Esto se plasma en la variedad de programas, proyectos y socios a los que contribuye esta política. Para el período de programación 2000-2006, el 3,5 % de los fondos FEDER se destinó a inversiones en el sector turístico.

V. a)

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal. Los resultados muestran que la ayuda del FEDER ha contribuido a la creación de empleo en el sector turístico, así como al crecimiento económico regional y local.

V. b)

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal sobre el objetivo de creación de puestos de trabajo que tenían la mayoría de los proyectos, y sobre el hecho de que un gran número de puestos de trabajo específicos fueron efectivamente creados.

V. d)

La Comisión consideró alentador que casi todos los proyectos habían alcanzado tal grado de madurez que seguían operativos en el momento de la auditoría.

V. e)

La Comisión observa que casi tres cuartas partes de los proyectos fiscalizados no hubieran sido ejecutados sin la ayuda pública.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

V. f)

La Comisión toma nota de estos resultados. La Comisión señala que en el período de programación 2007-2013 los reglamentos de los Fondos Estructurales simplificaron las normas de ejecución de los fondos y en el período 2008-2010 se procedió a nuevas revisiones. La Comisión también toma nota de que debe existir un equilibrio entre la simplificación de los fondos y la buena gestión de estos.

VI. a)

La Comisión seguirá promoviendo el recurso a objetivos, metas e indicadores adecuados con las autoridades de gestión.

VI. b)

La Comisión seguirá alentando a las autoridades de gestión para que garanticen que la cofinanciación de la UE se destina a los proyectos que realmente necesitan financiación pública para su ejecución.

VI. c)

La Comisión ya ha llevado a cabo una evaluación *ex-post* de los programas del FEDER del período 2000-2006 que engloban las principales cuestiones de relevancia política y la mayor parte de los gastos cofinanciados por el FEDER. Las acciones en materia de turismo contaron con apoyo empresarial y evaluaciones del entorno físico y natural.

2.

La Comisión señala que el turismo está estrechamente interconectado con múltiples políticas (política regional, transporte, desarrollo rural, etc.). La política regional apoya el turismo en el marco de programas integrados de desarrollo regional.

4.-8.

La política de cohesión se ejecuta en gestión compartida: los Estados miembros son los principales responsables de la creación de los sistemas de gestión y control y de la ejecución de los programas. La Comisión negocia con ellos los programas y supervisa su trabajo durante el período de ejecución. Participan un gran número de autoridades nacionales y regionales y miles de promotores de proyectos.

Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales, el Reglamento (CE) nº 1260/1999 dispone que corresponde a las autoridades de los Estados miembros la selección y gestión de los proyectos (con excepción de los grandes proyectos, en cuyo caso la Comisión tiene que aprobarlos y confirmar o modificar el grado de la ayuda comunitaria). El cometido de la Comisión consiste en supervisar y controlar la ejecución financiera y, en menor medida, la realización física (impacto/rendimiento) de los programas operativos.

El artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1783/1999 señala la dimensión de la creación de empleo de las inversiones en el turismo y la cultura. Sin embargo, la lista de prioridades facilitadas no es exhaustiva.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

19.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal. Los resultados muestran que la ayuda del FEDER ha contribuido a la creación de empleo en el sector turístico, así como al crecimiento económico regional y local.

21.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal, según las cuales la mayoría de los proyectos alcanzaron sus objetivos y contribuyeron a un aumento de la actividad turística. La Comisión estima igualmente alentador que el Tribunal haya considerado que un número considerable de proyectos logró este resultado, incluso sin que se hubiera establecido como objetivo específico del proyecto.

27.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal, según las cuales casi todos los proyectos lograron sus objetivos y contribuyeron a incrementar la capacidad turística.

34.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal, según las cuales la mayoría de los proyectos tenían el objetivo de crear puestos de trabajo, habiéndose creado un gran número de puestos de trabajo específicos.

40.

En el período de programación 2000-2006, las autoridades de gestión pueden supervisar la consecución de algunos resultados, tales como la creación de empleo, el aumento de la actividad o la capacidad turística mediante indicadores establecidos en función de cada medida, prioridad o programa. En el período de programación 2007-2013 la selección de proyectos está supeditada a la cuantificación de los indicadores a nivel de proyecto.

46.

La Comisión toma nota de que la mayoría de los proyectos tuvieron desde el principio indicadores de resultado significativos, cuantificables y mensurables, según lo indicado por el Tribunal en los apartados 21, 27 y 34.

Pese a la disponibilidad de estos datos, sería difícil evaluar la eficacia y el valor añadido europeo, sin llevar a cabo un análisis contrafáctico.

48.

La Comisión considera alentadora esta conclusión, especialmente en un momento de recesión económica.

La Comisión recuerda que el 76 % de los proyectos en la muestra del Tribunal fue promovido por organismos públicos. En este contexto, hay que esperar que los gastos de funcionamiento de un tercio de los proyectos sean objeto de subvenciones públicas.

49.-51.

La Comisión considera alentador que casi todos los proyectos de turismo cofinanciados por el FEDER hayan contribuido a la creación sostenible de la capacidad y las actividades turísticas y que casi todos los proyectos alcanzaron tal grado de madurez, que seguían siendo operativos al realizarse la fiscalización.

55.

La Comisión toma nota de que casi tres cuartas partes de los proyectos fiscalizados no hubieran podido llevarse a cabo sin las ayudas públicas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

58.

La Comisión toma nota de que más de la mitad de los promotores de proyectos consideraron que la financiación del FEDER no aumentó considerablemente su carga administrativa.

Diferentes son las razones por las que pueden surgir cargas administrativas durante la gestión de los programas de los Fondos Estructurales. Entre ellas pueden citarse las normas de subvencionabilidad y de control establecidas por los Estados miembros más estrictas que las previstas en el Reglamento de los Fondos Estructurales.

En el actual período de programación (2007-2013), las normas de ejecución de los fondos se han simplificado en los Reglamentos de los Fondos Estructurales. Además, en 2008-2010 la Comisión introdujo una notable simplificación, especialmente al dar la posibilidad de declarar los gastos sobre la base de porcentajes fijos, cantidades a tanto alzado y baremos estándar de costes unitarios, en particular en el sector turístico.

59.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal, según las cuales todos los proyectos tuvieron éxito en el logro de resultados tales como la creación directa de empleo y un aumento de la capacidad turística y del volumen anual del turismo. Los resultados muestran que la ayuda del FEDER ha contribuido a la creación de empleo en el sector turístico, así como al crecimiento económico regional y local.

60.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal sobre el hecho de que la mayoría de los proyectos tenían el objetivo de crear puestos de trabajo y de que se creó un gran número de puestos de trabajo específicos. La Comisión considera igualmente alentador que el Tribunal estimase que una serie de proyectos logró este resultado, incluso sin que se hubiera establecido como objetivo específico del proyecto.

61.

La Comisión toma nota de que la mayoría de los proyectos tuvieron desde el principio indicadores de resultado significativos, cuantificables y mensurables, según lo indicado por el Tribunal en los apartados 21, 27 y 34.

Pese a la disponibilidad de estos datos, sería difícil evaluar la eficacia y el valor añadido europeo, sin llevar a cabo un análisis contrafáctico.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 1

Los buenos criterios de selección son prerequisites clave para la selección de los proyectos que más contribuyen a las prioridades, objetivos y metas, así como para la selección de los que sean más eficaces y eficientes.

El establecimiento de objetivos, metas e indicadores apropiados contribuye a la evaluación de los resultados de los proyectos. La Comisión seguirá promoviendo el recurso a objetivos, metas e indicadores apropiados con las autoridades de gestión.

62.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal y considera alentador que casi todos los proyectos hubieran alcanzado tal grado de sostenibilidad y continuaran siendo operativos al efectuar la fiscalización.

63.

La Comisión toma nota de que casi tres cuartas partes de los proyectos fiscalizados no se hubieran llevado a cabo sin ayudas públicas.

64.

La Comisión toma nota de estos resultados. La Comisión señala que, en el período de programación 2007-2013, las normas de ejecución de los fondos se simplificaron mediante el Reglamento de los Fondos Estructurales y se procedió a nuevas revisiones en el período 2008-2010. La Comisión también toma nota de que debe existir un equilibrio entre la simplificación y la buena gestión de los fondos.

Recomendación 2

La Comisión infiere por las conclusiones del Tribunal que el procedimiento de selección de proyectos en el sector turístico es, en general, eficaz. La Comisión seguirá alentando a las autoridades de gestión para garantizar que la cofinanciación de la UE se destina a los proyectos que realmente necesitan financiación pública para su ejecución.

Recomendación 3

La Comisión recuerda que los Fondos Estructurales no apoyan el turismo como política sectorial, sino las intervenciones en el sector turístico en el marco de programas integrados de desarrollo regional. Además, la Comisión recuerda que aprueba los programas y sus prioridades, pero no las medidas ni los proyectos (con excepción de los grandes proyectos) en sectores específicos como el turismo.

La Comisión ya ha llevado a cabo una evaluación *ex post* de los programas del FEDER del período 2000-2006 que engloban las principales cuestiones de relevancia política y la mayor parte de los gastos cofinanciados por el FEDER. Las acciones en el sector turístico contaron con apoyo empresarial y evaluaciones del entorno físico y natural. Puede verse el resultado de esta evaluación en la página web Inforegio de la Dirección General de Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 6/2011

¿Resultaron eficaces los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 — 40 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-180-7

doi:10.2865/32634

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

EL PRESENTE INFORME EXAMINA LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS TURÍSTICOS COFINANCIADOS POR EL FEDER EN EL FOMENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE EMPLEO. CON EL FIN DE OBTENER UNA VISIÓN DE CONJUNTO REPRESENTATIVA DE LA SITUACIÓN, SE RECABÓ INFORMACIÓN DE DOSCIENTOS SEIS PROMOTORES DE PROYECTOS SELECCIONADOS DE FORMA ALEATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-180-7



9 789292 371807