

Europa
invierte en las zonas rurales



Evaluación de la ITS del Litoral de La Janda

LiderA
andalucía lidera el desarrollo rural

Janda Litoral
ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA

JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural





Evaluación de la ITS del Litoral de La Janda

Marzo, 2013



Índice

Introducción

La iniciativa de turismo sostenible del Litoral de La Janda 5

- El marco normativo 7
- El programa de turismo sostenible del litoral de La Janda 10
- Los convenios de desarrollo del programa 12

Objetivos y metodología 17

- Objetivos 19
- Criterios de valor 19
- Fuentes de información 20
- Análisis de la información 22

Análisis e interpretaciones 23

- Coherencia interna 25
- Gestión 28
- Eficacia, eficiencia y efectividad 32
- Satisfacción 35
- Pertinencia 35
- Impactos 36
- Innovación 38
- Otros criterios de valor 39

Conclusiones y recomendaciones 41

- Conclusiones 43
- Recomendaciones 44

Introducción

Este documento contiene la evaluación final de la Iniciativa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda, trabajo que forma parte de la “Evaluación de la actividad de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda durante el periodo 2007-2012”.

Esta evaluación estaba prevista en el documento de planificación de la ITS elaborado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, en el que se establecía que valoraría “aspectos vinculados a los objetivos en relación a creación de productos, puesta en valor de los recursos endógenos, grado de participación de los actores participantes, impacto de las actuaciones realizadas, repercusiones socioeconómicas...”

Este propósito de la evaluación se concretaba en dicho documento estableciéndose que “se valorarán distintos aspectos en la evaluación:

- ⇒ Evaluación de los resultados (eficacia): grado de consecución de los objetivos, otros resultados observados, análisis del planteamiento inicial etc.
- ⇒ Evaluación del proceso (eficiencia): grado de funcionamiento de las diferentes etapas del proceso y razones que han contribuido a su buen o mal funcionamiento.

Evaluación de impacto o finalidades: mide el impacto del proyecto a largo plazo, contexto amplio y desde la responsabilidad directiva.”

Este contenido de la evaluación final se amplió en el Pliego de Cláusulas Técnicas y Administrativas que ha regulado la contratación de esta evaluación, incorporándose otros criterios de valor que la Asociación entendía necesarios para una adecuada valoración de de la ITS en el litoral de la Janda.

Los criterios de valor incluidos en el Pliego son los que articulan este documento, pues las constataciones que se han realizado en el proceso evaluativo se refieren a ellos y a ellos se refieren las conclusiones obtenidas y las recomendaciones que se realizan para futuros procesos de planificación.

El primero de los 4 capítulos del documento está dedicado a explicar la ITS del litoral de la Janda, exponiéndose de forma sucinta la normativa que la ha regulado, los elementos sustantivos de la planificación (objetivos, estrategias, etc.) y la forma en la que se ha implementado.

En el segundo capítulo se describe la metodología de la evaluación, explicándose el enfoque, las fuentes de información y las técnicas de análisis empleadas para realizar las constataciones que se plasman en este documento, que organizadas por criterios de valor dan cuerpo al tercer capítulo.

El documento finaliza con las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones que se realizan para mejorar futuros procesos de planificación.

La evaluación se ha realizado entre la primera semana de enero y la última semana de marzo de 2013.

1



La iniciativa de turismo sostenible del Litoral de La Janda

■ El marco normativo

La Iniciativa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda (ITS en adelante) es una actuación promovida por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda (Asociación en adelante) en el marco de la Orden de 9 de noviembre de 2006 de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, que articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía e instrumenta medidas para su desarrollo.

En el artículo 3 de la Orden se define la ITS "como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a espacios con un importante potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés", estado "destinada al desarrollo equilibrado y a la preservación de tales recursos o la incorporación de medidas de calidad como factores económicos de valor estratégico."

Los objetivos generales que se asignan a las ITS son los siguientes:

- Creación de producto turístico o mejora del existente
- Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico
- Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico
- Implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental

Las ITS han podido ser promovidas por las asociaciones sin ánimo de lucro en las que participen los ayuntamientos de los municipios de los ámbitos de intervención y por las mancomunidades, consorcios u otras asociaciones de municipios que cuenten con la adhesión expresa de la iniciativa privada de su ámbito si, de conformidad con el régimen jurídico aplicable, no pudiese quedar asociada.

Los promotores de las ITS asumen una doble condición de entidades colaboradoras y beneficiarios finales, lo primero en relación a los informes de adecuación de los proyectos que se presenten a las líneas de ayuda en materia de turismo y lo segundo en relación con los proyectos específicos que reciban subvención mediante los convenios que se suscriban en desarrollo de la normativa reguladora de las ITS.

Las ITS se instrumentan mediante un Programas de Turismo Sostenible, que "inspirados en los caracteres propios del territorio y en el principio de sostenibilidad de la actividad turística y de los recursos turísticos, están destinados a definir los objetivos de desarrollo y a proponer proyectos para la consecución de los mismos."

El Programa, basado en el diagnóstico del ámbito de intervención, tiene cuatro años de vigencia, periodo en el que pueden llevarse a cabo acciones de algunos de los 25 tipos recogidos en la Orden de 9 de noviembre de 2006, de las que 11 se refieren a la creación de producto turístico o mejora del existente, 6 al fortalecimiento de la competitividad del sector turístico, 6 a la creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico, y 2 a la implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental.

Tipos de acciones de los Programas de Turismo Sostenible	
Creación de producto turístico o mejora del existente <ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de centros de interpretación de recursos turísticos. ▪ Escenificación de hechos históricos. ▪ Implantación de rutas turísticas. ▪ Recuperación y puesta en valor turístico del patrimonio monumental. ▪ Puesta en valor de vías verdes. ▪ Recuperación y puesta en valor de recursos turísticos. ▪ Construcción y dotación de material de oficinas de información turística. ▪ Creación de nuevos productos. ▪ Creación, ampliación y mejora de establecimientos turísticos. ▪ Creación de oferta complementaria. ▪ Creación de establecimientos con oferta de turismos específicos que respondan a motivaciones de una determinada demanda turística. 	Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo a los emprendedores del territorio que quieran orientar o expandir su actividad empresarial al sector turístico. ▪ Diseño y creación de oficinas virtuales de información y marketing turístico basadas en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente Internet. ▪ Difusión y sensibilización de las posibilidades tecnológicas entre las empresas y entidades del sector turístico que opera en el territorio. ▪ Incorporación de sistemas de procesos de tecnificación e innovación tecnológica en la gestión de la actividad turística y en la empresa. ▪ Incorporación de las TIC a la gestión, promoción y comercialización de la oferta turística, privilegiando la relación directa entre el territorio y el productor del servicio turístico y el mercado turístico. ▪ Fomento de nuevas tendencias de marketing turístico.
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico <ul style="list-style-type: none"> ▪ Embellecimiento de los entornos y accesos a los recursos incluyendo eliminación de cableado, recuperación de elementos de la arquitectura tradicional, embellecimiento de vías en cascos históricos así como el soterramiento de contenedores de residuos. ▪ Establecimiento y mejora de los sistemas de señalización turística. ▪ Mejora de la accesibilidad. ▪ Creación y recuperación de miradores paisajísticos. ▪ Recuperación y tratamiento paisajístico. ▪ Rehabilitación o restauración, para su dedicación al uso turístico, de inmuebles con más de 50 años de antigüedad y con algún significado histórico o que refleje la tipología constructiva representativa del lugar, recuperando su entorno o memoria histórica. 	Implantación de sistemas y herramientas para la sostenibilidad medioambiental <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantación de sistemas de gestión en las empresas o instalaciones turísticas conducentes a la obtención de certificaciones o distintivos en gestión medioambiental. ▪ Implantación o adaptación de instalaciones dirigidas a la instalación de energías no contaminantes, sistemas de ahorro energético y de agua, sistemas de depuración o reciclado de residuos, de reducción de la contaminación acústica o lumínica y de seguridad o contra incendios.

Los Programas de Turismo Sostenible se desarrollan mediante Planes de Acción anuales, que concretan los proyectos específicos que serán subvencionados, el importe sobre el que se girará la subvención y la tasa de subvención de cada uno de ellos. La intensidad máxima de subvención se fijó inicialmente en el 60% para las entidades locales y en el 40% para las empresas, aumentándose hasta el 70% la de las entidades locales mediante la Orden de 10 de diciembre de 2008.

Para la ejecución de los Programas de Turismo Sostenible la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte ha suscrito convenios con las entidades promotoras, en los que se han concretado lo siguiente:

- Objetivos específicos del convenio.
- Relación de los proyectos subvencionables a ejecutar.
- Detalle de los compromisos asumidos por cada una de las partes firmantes.
- Cuadro comprensivo del régimen financiero de los mismos.
- Plazo y régimen de la ejecución, pago, justificación y reintegro de los proyectos.
- Comisión de seguimiento y gerencia como órgano de gestión del Programa.
- Plazo de duración.
- Acciones de promoción y difusión.
- Forma de dirimir las cuestiones litigiosas, causas de resolución y sus efectos.

Las funciones de la Comisión de Seguimiento del Programa consisten, según lo regulado en la Orden, en controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el promotor del Programa y comprobar que se mantienen los requisitos que se tuvieron en cuenta para la selección de su candidatura, trasladándose a cada uno de los convenios las cuestiones sobre su composición y funcionamiento.

En la Orden se enuncia la existencia de una Gerencia para cada Programa de Turismo Sostenible, pero no se concretan sus funciones (sólo que será el órgano de gestión del Programa), quedando estas para lo que se acuerde en cada convenio.

Las actuaciones que pueden subvencionarse en aplicación del Programa de Turismo Sostenible pueden ser promovidas por las asociaciones que se constituyan en promotores de Turismo Sostenible y las pequeñas y medianas empresas, los ayuntamientos y los organismos o sociedades de ellos dependientes, siempre que pertenezcan a la asociación promotora.

En aquellos casos que el beneficiario de la subvención sea una entidad Local, la ejecución de la acción subvencionada podrá encontrarse iniciada en el año natural en que sea presentada la solicitud, siempre que al tiempo de terminar el plazo de presentación de solicitudes aquélla se encuentre finalizada. Si el beneficiario es una empresa, la acción subvencionada no podrá estar iniciada antes de la fecha de presentación de la solicitud de la subvención.

Los bienes que hayan sido objeto de subvención deberán mantenerse y dedicarse a los fines previstos en la solicitud y concesión durante un período de cinco años como mínimo.

Las subvenciones pueden abonarse en uno o más pagos, una vez justificada la realización de las acciones subvencionadas y el gasto total de las mismas. No obstante, sin justificación previa puede anticiparse un primer pago de hasta el 75% del importe de la ayuda concedida, tras la firma de la resolución de concesión, abonándose la cantidad restante una vez finalizadas las actividades subvencionadas, previa presentación por el beneficiario de los documentos justificativos preceptivos y tras comprobación técnica y documental de su actividad, excepto en los supuestos en que el importe de aquéllas sea igual o inferior a seis mil cincuenta euros (6.050 euros), en cuyo caso podrá anticiparse el 100 % de la subvención.

Podrán considerarse gastos realizados, aunque no hayan sido efectivamente pagados con anterioridad a la finalización del período de justificación, los gastos comprometidos mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente.

■ El programa de turismo sostenible del litoral de La Janda

La Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda presentó el 30 de marzo de 2007 a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte su solicitud para actuar como promotor de una ITS en el Litoral de la Janda, cuyo ámbito territorial sería los municipios de Barbate, Conil y Vejer de la Frontera y que tendría como finalidad “mejorar las condiciones de competitividad del destino turístico en base a una ampliación y diversificación de actividades que consigan reducir la fuerte estacionalidad que la actividad turística registra en la actualidad en la comarca.”

Para ello se planteaba “la incorporación de elementos de identidad (patrimonio cultural, natural y social) y de atracción del destino (deportes, actividades en la naturaleza, ocio activo, etc.) que contribuyan a diversificar la oferta de actividades y productos que el ámbito puede ofrecer, especialmente, en temporada media y baja. Estos productos y servicios deberán desarrollarse con la máxima calidad y bajo la aplicación estricta de los principios de la sostenibilidad (ambiental, económica y social).”

Se entendía que era necesario potenciar “el aprovechamiento turístico de otros recursos de interés con los que cuenta el ámbito, y sobre los que es posible establecer estrategias de captación de turistas, en base a club de productos, cuya motivación de viaje se centre en la práctica de alguna actividad relacionada con la naturaleza (ornitología, ecoturismo, espacios naturales, turismo rural, etc.) las prácticas deportivas y de aventura (senderismo, cicloturismo, turismo ecuestre, kite y surf, etc.) o culturales, en sentido amplio, aprovechando el valor patrimonial del ámbito (Vejer, Conil) o las manifestaciones y formas de vida tradicional (la pesca, ganadería, etc.).”

Para aprovechar esos recursos había que “desarrollar estrategias de promoción y captación de turistas en mercados europeos en segmentos de fuerte componente motivacional, ya que éstos son los colectivos que presentan una mayor propensión a viajar en los días laborables de primavera y otoño, motivados por la práctica de alguna actividad específica (deportiva, cultural, naturaleza, etc.). El mercado nacional, por su parte, aunque interesante y en constante evolución, presenta todavía pautas de comportamiento de viaje muy marcadas por el calendario laboral oficial, por lo que las acciones encaminadas a captar a este tipo de turistas sólo contribuyen, normalmente, a la saturación del destino en determinadas fechas del año (puentes y algunos fines de semana de buena climatología), no mejorando, normalmente, la ocupación en los días laborables de temporada media y baja.”

El logro de la finalidad perseguida requería trabajar en los cuatro objetivos fijados para las ITS, estableciéndose para cada uno de ellos lo siguiente:

Creación de productos turísticos o mejora del existente

“Con este objetivo se pretende continuar con el trabajo realizado estos años por parte del Grupo de Desarrollo Rural en la configuración de **Clubes de Productos**, y que dio como resultado la creación de una asociación de empresarios (Asociación Empresarial Turismo Janda Litoral que hoy participa en el Programa de Turismo Sostenible) y la definición de una serie de productos turísticos (www.turismojandalitoral.es). Estos productos turísticos (naturaleza, senderismo, bicicleta, náutica, pesca, buceo, etc.) cuentan con un manual de producto donde se especifica los requerimientos que deben cumplir los empresarios que quieran participar en el proyecto y beneficiarse de los resultados de los comercializados que

de estos productos está realizando una agencia de viajes de la comarca (seleccionado mediante concurso por la propia asociación). Este proyecto de cooperación empresarial, que ya es una realidad, requiere todavía de un tutelaje y apoyo diferentes aspectos que contribuyan a mejorar su competitividad.”

Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local

“Apoyar y fortalecer las herramientas de competitividad del sector turístico local para que se capaz de consolidar las iniciativas turísticas que surjan, especialmente las vinculadas a la modernización del tejido productivo, a la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como a la incorporación y aplicación de estrategias de marketing novedosas, resulta fundamental para el desarrollo del sector. En este punto resalta fundamental reforzar los dispositivos de dinamización, sensibilización y formación del empresariado turístico en relación a las nuevas herramientas de gestión y comercialización turística.”

Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico

“La consideración del paisaje como elemento fundamental en la configuración del espacio turístico permitirá, no solo mejorar las condiciones de desarrollo de la actividad turística (en un entorno más atractivo) sino también incorporarlo como recurso turístico en la oferta de productos de la comarca a través de la puesta en marcha de acciones encaminadas a potenciar su valorización turística (miradores, observatorios, recuperación e integración paisajística, carreteras paisajísticas, etc.). En la misma línea, la recuperación de parte del patrimonio edificado de La Janda permitirá no sólo mejorar el escenario donde se desarrolla la actividad turística sino que posibilitará su utilización como oferta turística singular (alojamiento, restauración, centros de servicios turísticos, etc.).”

Implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental

“Una de las estrategias fundamentales del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de La Janda en relación a su mejor posicionamiento competitivo pasa por la valorización de los elementos de sostenibilidad ambiental, tanto como elemento de gestión que cualifica la oferta del destino como estrategia de competitividad ante el mercado. Esta estrategia además resulta fundamental para los colectivos de turistas que mayor interés tienen en la estrategia definida y que se corresponde con los turistas centro europeo que viajan en temporada media-baja para la práctica de actividades motivacionales.”

Para lograr estos objetivos se plantearon acciones de los 25 tipos previstos en la Orden de 9 de noviembre de 2006, para las que se estimó un coste de casi 16 millones de euros, principalmente destinados a la restauración de inmuebles de más de 50 años para su dedicación a uso turístico (2,5 millones de euros); creación, ampliación y mejora de establecimientos turísticos (2 millones), embellecimiento de los entornos y accesos a los recursos (1,66 millones); creación de oferta complementaria (1 millón); y creación de establecimientos con oferta de turismo específicos que respondan a motivaciones de una determinada demanda turística (1 millón).

En el proceso de formulación del Programa se identificaron 10 proyectos específicos, que se ejecutarían en la primera anualidad con un coste total de casi 800.000 euros, de los que dos tercios correspondían a dos proyectos referidos al viento: Centro de Interpretación del Viento y Puesta en valor de molinos de viento.

Los gastos de funcionamiento del Programa se cuantificaron en 237.250 euros para los cuatro años, de los que 151.250 euros correspondían a la Gerencia y 86.000 euros a la difusión del Programa.

Proyectos específicos del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de La Janda		
Proyecto	Promotor	Coste (euros)
Centro de Interpretación del Viento	Ayuntamiento de Vejer	400.000
Museo de Costumbres Populares	Ayuntamiento de Vejer	50.000
Material de implantación de rutas turísticas de Barbate	Ayuntamiento de Barbate	25.799
Material de implantación de rutas turísticas Torres Almenara	Asociación Turismo Janda Litoral	3.480
Creación de senderos	Ayuntamiento de Vejer	60.000
Puesta en valor de molinos de viento	Ayuntamiento de Conil	120.000
Programa formativo empresarios y emprendedores	Asociación Turismo Janda Litoral	23.200
Implantación sistemas de autoguiado en diferentes idiomas en Conil	Ayuntamiento de Conil	50.000
Gestión y posicionamiento web Asociación Empresarial Turismo Janda Litoral	Asociación Turismo Janda Litoral	6.000
Embellecimiento exterior Oficina de Turismo de Conil	Ayuntamiento de Conil	30.000
Total		768.479

■ Los convenios de desarrollo del Programa

Al amparo de la de la Orden de 9 de noviembre de 2006 fueron presentadas 52 candidaturas de ITS, de las que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte eligió 16, entre ellas la del Litoral de la Janda, decisión recogida en la Orden de 27 de junio de 2007.

El 14 de diciembre de 2007 se firma el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para la realización del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda, en el que se trasladaron diversos preceptos de la Orden de 9 de noviembre de 2006 y se concretó el Plan de Acción del año 2007.

El primer Plan de Acción recogía 6 proyectos, 3 promovidos por el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera y 3 por el Ayuntamiento de Conil de la Frontera, cuyos presupuestos sumaban 745.153,92 euros y a los que se les concedían uniformemente el 60% de subvención, lo que hacía un monto de 447.092,35 euros en ayudas.

Plan de Acción 2007

Proyecto	Promotor	Presupuesto	Subvención
Centro de interpretación del viento, construcción de edificio anexo.	Ayuntamiento de Vejer	435.435,94	261.261,56
Museo de costumbres populares, adecuación de una sala de exposiciones	Ayuntamiento de Vejer	50.000,00	30.000,00
Creación de cuatro senderos-rutas peatonales	Ayuntamiento de Vejer	60.000,00	36.000,00
Puesta en valor turístico de molinos de viento	Ayuntamiento de Conil	119.717,98	71.830,79
Implantación de sistemas de autoguiado en rutas turísticas	Ayuntamiento de Conil	50.000,00	30.000,00
Embellecimiento exterior de la oficina de turismo	Ayuntamiento de Conil	30.000,00	18.000,00
Total		745.153,92	447.092,35

En el Convenio se fijó que la aportación máxima de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para la financiación de las actuaciones sería de 502.865 euros, importe que fue ampliado a 2.000.000 euros en su primera adenda, firmada el 17 de diciembre de 2008.

En la adenda se concretaron los 4 proyectos del Plan de Acción de 2008, 2 de ellos del Ayuntamiento de Vejer de la Frontera, 1 del Ayuntamiento de Conil de la Frontera y 1 de la Asociación, ascendiendo el presupuesto total a 589.824,75 euros y las subvenciones concedidas a 353.894,85 euros (60% a todos los proyectos).

Plan de Acción 2008

Proyecto	Promotor	Presupuesto	Subvención
Plan de difusión de la ITS del Litoral de la Janda	GDR Litoral de la Janda	21.193,68	12.716,21
Iluminación y embellecimiento del parque entorno a los molinos de viento	Ayuntamiento de Vejer	116.969,57	70.181,74
Creación de espacios museísticos en la vía pública de vejer	Ayuntamiento de Vejer	14.104,45	8.462,67
Construcción de mirador en Fuente del Gallo	Ayuntamiento de Conil	384.978,12	230.986,87
Total		589.824,75	353.894,85

La segunda adenda del Convenio se firmó el 29 de noviembre de 2010, recogiendo en ella únicamente el Plan de Acción de 2009, que incluía 4 proyectos, 3 de ellos de la Asociación y 1 del Ayuntamiento de Conil, con un presupuesto de 316.647,98 euros y subvenciones por valor de 192.436,40 euros (60% de ayuda para los proyectos de la Asociación y 70% para el del Ayuntamiento de Conil).

Plan de Acción 2009			
Proyecto	Promotor	Presupuesto	Subvención
Historicojanda / recopilación de hechos históricos en el litoral de la Janda	GDR Litoral de la Janda	94.976,16	56.985,70
Cetacejoanda / potenciación del turismo de cetáceos en el litoral de la Janda	GDR Litoral de la Janda	98.597,91	59.158,75
Ornijanda / potenciación del turismo ornitológico en el litoral de la Janda	GDR Litoral de la Janda	98.597,91	59.158,75
Catálogo de servicios avanzados en el sector turístico para discapacitados	Ayuntamiento de Conil	24.476,00	17.133,20
Total		316.647,98	192.436,40

En suma, los planes de acción acordados en el Convenio y sus adendas contemplaban la realización de 14 proyectos, a los que se les concederían casi 1 millón de euros en subvenciones para realizar inversiones y gastos por valor de 1,59 millones de euros.

Planes de Acción incluidos en el Convenio			
Año	Proyectos	Presupuesto	Subvención
2007	6	745.153,92	447.092,35
2008	4	537.245,82	322.347,49
2009	4	316.647,98	192.436,40
Total	14	1.599.047,72	961.876,24

Casi dos tercios de los proyectos incluidos en el Convenio tenían como objetivo la "Creación de productos turísticos o mejora del existente", a los que se asignaron poco menos de 600.000 euros en subvenciones, 62,4% del total. A los otros 3 objetivos se les otorgó mucha menos prioridad, en especial a la "Implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental", para el que no se incluyó ningún proyecto en el Convenio.

Distribución entre objetivos de los fondos del Convenio			
Objetivo	Proyectos	Presupuesto	Subvención
Creación de productos turísticos o mejora del existente	9	995.906,35	599.991,42
Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local	2	71.193,68	42.716,21
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico	3	531.947,69	319.168,61
Implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental	0	0,00	0,00
Total	14	1.599.047,72	961.876,24

Mediante la tercera adenda, de 5 de abril de 2011, se prorrogó la vigencia del Convenio hasta el 13 de diciembre de 2012 y los plazos de ejecución y justificación de los planes de acción de 2007 y 2009 hasta el 30 de junio y 30 de septiembre de 2012 para el primero y el 29 de noviembre y 13 de diciembre de 2012 para el segundo.

Hubo una cuarta adenda modificando la cláusula del Convenio que se refería a los gastos de funcionamiento de la ITS, añadiéndose al texto original que la aportación de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte se realizaría también en el periodo que las prorrogase el mismo, por lo que la aportación por estos gastos finalmente ha sido de 250.000 euros en todo el periodo.

2



Objetivos y metodología

■ Objetivos

La evaluación final de la ITS del litoral de la Janda estaba prevista en el documento de planificación elaborado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, en el que establecía con ella se “persigue valorar aspectos vinculados a los objetivo en relación a creación de productos, puesta en valor de los recursos endógenos, grado de participación de los actores participantes, impacto de las actuaciones realizadas, repercusiones socioeconómicas...”

■ Criterios de valor

La ITS del Litoral de la Janda se ha evaluado mediante 14 criterios de valor, de los que 6 se refieren a la implementación de esta intervención pública y 8 a sus consecuencias.

Criterios de valor empleados en la evaluación de la ITS del Litoral de la Janda

- **Coherencia interna:** establece si las actuaciones responden adecuadamente a lo planificado y si se han evitado solapamientos y logrado sinergias.
- **Gestión:** enjuicia si los medios, los procedimientos y los criterios aplicados para ejecutar la ITS han sido las adecuadas y, en caso contrario, se valoran los problemas provocados.
- **Eficacia:** valora el grado en el que se han alcanzado los objetivos, identificándose los factores que más han influido, las causas de las desviaciones producidas y sus consecuencias.
- **Eficiencia:** examina si los objetivos logrados han sido más o menos costoso de lo previsto, determinándose las causas de las desviaciones y sus consecuencias.
- **Efectividad:** aprecia si las actuaciones han logrado lo que pretendía con ellas, concretamente si las subvenciones concedidas han contribuido a que los proyectos se lleven a cabo.
- **Satisfacción:** valora el grado de satisfacción de los beneficiarios de la ITS y los aspectos que en mayor medida generan satisfacción e insatisfacción.
- **Pertinencia:** juzga si la ITS se ha ajustado a los problemas y necesidades del sector turístico del litoral de la Janda, examinándose si se han resuelto y, en caso negativo, cuales no lo han sido.
- **Impactos:** valora los impactos generados por la ITS y si serán o no duraderas.
- **Sostenibilidad:** aprecia si la ITS ha contribuido a un desarrollo sostenible del litoral de la Janda Litoral y si la realización de los proyectos ha tenido efectos negativos en el medio ambiente.
- **Innovación:** establece el grado en el que la ITS ha propiciado la realización de innovaciones en la oferta turística del litoral de la Janda.
- **Cooperación:** examina si la colaboración entre agentes ha sido tenida en cuenta en la ejecución de la ITS y las características de dicha colaboración.
- **Participación:** juzga el grado en el que los agentes del litoral de la Janda se han implicado en la aplicación de la ITS y los factores que han influido en ello.
- **Género:** valora la contribución de la ITS al enfoque de género.
- **Juventud:** valora la contribución de la ITS al enfoque de juventud.

■ Fuentes de información

Documentos

Normativa

Orden de 9 de noviembre de 2006 de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, que articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía e instrumenta medidas para su desarrollo.

Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de Turismo.

Resolución de 28 de diciembre de 2006, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, por la que se aprueba el Formato para el diseño y presentación de los Programas de Turismo Sostenible elaborados en el marco de la Orden que se cita, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Orden de 27 de junio de 2007 de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte por la que se resuelve el procedimiento de selección de las iniciativas presentadas al amparo de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Orden de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Orden de 10 de diciembre de 2008, por la que se modifica la de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Corrección de errores de la Orden de 10 de diciembre de 2008, por la que se modifica la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Orden de 17 de diciembre de 2010, por la que se derogan la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la estrategia de turismo sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo, la Orden de 12 de noviembre de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en materia de turismo, ...

Orden de 18 de mayo de 2011, por la que se desarrolla la Estrategia de Turismo Sostenible y se regula el procedimiento de selección de los Programas de Turismo Sostenible.

Documentos de planificación

Programa de Turismo Sostenible. Dale vida a tus proyectos. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2007.

Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, 2007.

Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para la realización del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda.

Adendas al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Otros documentos

Proyectos de Promoción y Desarrollo Turística Promovidas por el GDR. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, 2012.

Memoria Anual de Actividades. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, años comprendidos entre 2007 y 2012, ambos inclusive.

Sistema de Información

El Sistema de Información creado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para gestionar la ITS ha sido utilizado en la evaluación para distintas finalidades, principalmente para conocer las solicitudes presentadas, lograr un buen conocimiento de los proyectos ejecutados y cuantificar indicadores financieros, de realización y de gestión.

La información utilizada ha sido la disponible en las hojas de cálculo empleadas para el seguimiento de las solicitudes presentadas a la ITS y diversos tipos de documentos de gestión de los proyectos (memorias elaboradas por los promotores para solicitar las subvenciones, informes de ejecución elaborados por la Asociación para proceder al pago de las subvenciones, etc.).

Entrevistas

Han sido entrevistadas las personas que representan en la actualidad a las entidades beneficiarias de la ITS del Litoral de la Janda, representantes del sector turístico de este territorio y de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Las entrevistas han sido semiestructuradas, es decir, han seguido un guión previamente establecido, pero se ha dado total libertad al entrevistado para abordar otras cuestiones. Se realizaron de forma presencial y en el lugar en el que se acordó con cada una de las personas a entrevistas, casi en todos los casos en la sede de la entidad a la que representa.

Personas entrevistadas en el proceso de evaluación de la ITS del litoral de la Janda	
Nombre	Cargo
José María Rivera Valdez	Técnico de Turismos del Ayuntamiento de Barbate
Juan M. Bermúdez Escámez	Alcalde de Conil de la Frontera
José Ortiz Galván	Alcalde de Vejer de la Frontera
Enrique Ysasi Fernández de Bobadilla	Presidente de la Asociación Empresarial "Turismo Janda Litoral"
Antonio E. Brenes Ureba	Empresario turístico
Carlos Romero Valiente	Director-Gerente del Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda

Observaciones sobre el terreno

Han sido observados sobre el terreno las realizaciones de todos los proyectos que no tienen carácter intangible salvo uno, la implantación de sistemas de autoguiado en rutas turísticas en Conil, en total 7 proyectos, que representan el 69,9% del importe de las subvenciones concedidas con cargo al Proyecto.

Para otros 3 proyectos, los promovidos por la Asociación para creación de productos turísticos o mejorar los existentes, se ha observado sobre el terreno el producto final obtenido, de tal forma que mediante esta fuente de información se ha abarcado el 83,3% de los proyectos y el 96,2% de las subvenciones concedidas.

Proyectos observados sobre el terreno	
Promotor	Proyecto
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Centro de interpretación del viento, construcción de edificio anexo
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Museo de costumbres populares, adecuación de una sala de exposiciones
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Creación de cuatro senderos-rutas peatonales
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Creación de espacios museísticos en la vía pública de Vejer
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	Iluminación y embellecimiento del parque entorno a los molinos de viento
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	Embelllecimiento exterior de la oficina de turismo
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	Puesta en valor turístico de molinos de viento
Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda	Historicojanda
Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda	Cetaceojanda
Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda	Ornijanda

■ Análisis de la información

La información obtenida mediante las fuentes antes relacionadas se ha convertido en indicadores cuantitativos y cualitativos, que han sido analizados para responder a las cuestiones evaluativas que se han abordado en cada uno de los criterios de valor antes expuestos.

3



Análisis e interpretaciones

■ Coherencia interna

Ajuste entre ejecución y planificación

- Las subvenciones asignadas en los planes de acción que han desarrollado la ITS del Litoral de la Janda han sido muy inferiores al importe máximo previsto: 961.876,24 euros y 2 millones de euros respectivamente, un 51,9% menos.
- La cuantía finalmente concedida en subvenciones ha ascendido a 667.828,09 euros, lo que supone 294.048,15 euros menos que el importe asignado en los planes de acción (30,6% inferior) y 1.332.171,91 euros menos que la cuantía máxima prevista (66,6% inferior).
- Esta diferencia tiene dos causas, la reducción de las subvenciones en seis proyectos por ser las inversiones aceptadas inferiores a las previstas y la renuncia del Ayuntamiento de Conil a las subvenciones otorgadas a dos proyectos (Catalogo de servicios avanzados en el sector turístico para discapacitados y Construcción de mirador en Fuente del Gallo).
- La primera causa explica el 15,6% de la diferencia y la segunda el 84,4%, fundamentalmente un proyecto, a construcción del mirador de la Fuente del Gallo, que había sido subvencionado con 230.986,87 euros (78,6% de la diferencia total entre lo ejecutado y lo previsto en el Convenio).
- Por tanto, 12 de los 14 proyectos acordados se han ejecutado (85,7%), la mitad con el importe previsto y la otra mitad con un importe menor, en cuatro de ellos con diferencias inferiores al 10% y en dos con diferencias superiores al 10%.

Diferencia entre la ejecución y las previsiones del Convenio según planes de acción						
Plan de acción	Proyectos		Presupuesto		Subvención	
	Número	%	Euros	%	Euros	%
2007	0	0,0	-65.475,02	-8,8	-39.285,01	-8,8
2008	-1	-25,0	-396.049,89	-73,7	-237.629,93	-73,7
2009	-1	-25,0	-24.476,00	-7,7	-17.133,21	-8,9
Total	-2	-14,3	-486.000,91	-30,4	-294.048,15	-30,6

- En los tres objetivos para los que se acordaron subvenciones en el Convenio se han reducido los importes previstos, siendo en uno de ellos el descenso muy superior en términos absolutos y relativos al de los otros dos: Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico, 241.408,35 euros menos en subvenciones, lo que significa un 75,6% menos y el 82,8% de la reducción total.

Diferencia entre la ejecución y las previsiones del Convenio según objetivos de la ITS						
Objetivo	Proyectos		Presupuesto		Subvención	
	Número	%	Euros	%	Euros	%
Creación de productos turísticos o mejora del existente	-1	-11,1	-54.339,92	-5,5	-35.051,56	-5,8
Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local	0	0,0	-29.313,72	-41,2	-17.588,23	-41,2
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico	-1	-33,3	-402.347,27	-75,6	-241.408,36	-75,6
Implantación sistemas y herramientas gestión medioambiental	0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Total	-2	-14,3	-486.000,91	-30,4	-294.048,15	-30,6

- Mucho mayor ha sido la diferencia entre la ejecución y lo previsto en el Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda, pues, por una parte, el gasto total ejecutado representa una mínima proporción del gasto previsto, y por otra, varios de los proyectos que se pretendía llevar a cabo no se han realizado.
- Respecto a lo primero, con el Programa se pretendían avanzar en objetivos fundamentales para consolidar la posición competitiva del sector turístico del litoral de la Janda y lograr que tuviese una aportación de valor más acorde con los recursos existentes, para lo que se pretendían realizar actuaciones de muy diversa naturaleza con un coste total de casi 16 millones de euros.
- El gasto total ejecutado en el Programa asciende a 1,1 millones de euros, el 7% de la cifra prevista, con diferencias muy elevadas en todos los objetivos, en especial en la "Implantación sistemas y herramientas gestión medioambiental", que no ha contado con ningún proyecto. La proporción media de ejecución del gasto previsto sólo se supera en el objetivo de "Creación de productos turísticos o mejora del existente" (13,8%, casi el doble que la media).

Ejecución del gasto previsto en el Programa del Turismo Sostenible del litoral de la Janda para cada objetivo		
Objetivos	Diferencia entre ejecución y previsión (euros)	Gasto previsto ejecutado (%)
Creación de productos turísticos o mejora del existente	-5.900.100,57	13,8
Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local	-1.966.453,04	2,1
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico	-5.995.399,58	2,1
Implantación sistemas y herramientas gestión medioambiental	-950.000,00	0,0
Total	-14.811.953,19	7,0

- Esta fuerte diferencia se produce en buena parte porque la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte no estableció las referencias financieras necesarias para que los promotores de los Programas de Turismo Sostenible definieran los objetivos que podrían alcanzar mediante las actuaciones que podrían realizarse con los fondos que se dispondrían.

- Por tanto, los objetivos y estrategias del Programa elaborado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda quedaron invalidados con el Convenio suscrito, incluidas sus adendas, pues no pueden alcanzarse los mismos objetivos ni aplicarse las mismas estrategias si sólo puede ejecutarse el 7% del gasto previsto.
- De los 10 proyectos específicos propuestos en el Programa, 4 no se han ejecutado, fundamentalmente por no disponer de los fondos necesarios sus promotores, la Asociación Empresarial Turismo Janda Litoral (3 proyectos) y el Ayuntamiento de Barbate (1 proyecto). Los proyectos específicos no ejecutados eran de mucho menor importe que los 6 que sí se han realizado, por lo que el gasto total ejecutado en proyectos específicos es el 88,5% de la prevista.

Ejecución de los proyectos específicos previstos en el Programa del Turismo Sostenible del litoral de la Janda

Proyectos específicos previstos	Promotor	Inversión prevista Programa	Inversión propuesta promotor	Inversión aprobada	Subvención concedida
Centro de Interpretación del Viento en Vejer	Ayuntamiento de Vejer	400.000,00	435.435,94	417.499,99	250.469,99
Museo de Costumbres Populares	Ayuntamiento de Vejer	50.000,00	50.000,00	50.000,00	30.000,00
Material implantación rutas turísticas de Barbate	Ayuntamiento de Barbate	25.799,44	0,00	0,00	0,00
Material implantación rutas Torres Almenara	Asociación Turismo Janda Litoral	3.480,00	0,00	0,00	0,00
Creación de senderos	Ayuntamiento de Vejer	60.000,00	60.000,00	54.475,11	32.685,07
Molinos de Viento	Ayuntamiento de Conil	120.000,00	119.717,98	113.364,90	68.018,94
Programa formativo empresarios y emprendedores	Asociación Turismo Janda Litoral	23.200,00	0,00	0,00	0,00
Sistemas autoguiado en diferentes idiomas en Conil	Ayuntamiento de Conil	50.000,00	50.000,00	20.686,28	12.411,77
Gestión y posicionamiento web de la Asociación	Asociación Turismo Janda Litoral	6.000,00	0,00	0,00	0,00
Embelllecimiento exterior Oficina Turismo de Conil	Ayuntamiento de Conil	30.000,00	30.000,00	23.702,62	14.221,57
Total		768.479,44	745.153,92	679.728,90	407.807,34

Coordinación entre agentes

- La Comisión de Seguimiento del Programa ha sido el único mecanismo formal de coordinación entre los dos agentes responsables de la implementación de la ITS en el litoral de la Janda, pues si bien dicha función no está expresamente recogida en el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, algunas de las funciones asignadas tienen dicha finalidad, principalmente la que consiste en "Adoptar las medidas que estime más adecuadas para la mejor organización y funcionamiento del Convenio".
- La función coordinadora desarrollada por la Comisión de Seguimiento ha sido escasa debido a que se ha reunido pocas veces cada año, que en las reuniones fundamentalmente se dedicaron a determinar las subvenciones que se concederían a las solicitudes presentadas y que su composición estaba claramente decantada hacia representantes de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

- Tampoco han funcionado vías informales de coordinación, que podrían haberse generado entre la Gerencia del Programa y la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, pues las relaciones entre ambas han consistido fundamentalmente en aclaraciones a las dudas interpretativas que surgieron durante la aplicación del Programa y en la traslación desde la Consejería a la Gerencia de criterios y orientaciones de actuación.
- Un problema provocado por la insuficiente coordinación ha sido que la Asociación ha difundido el Programa entre las empresas turísticas del litoral de la Janda y ha promovido que definieran proyectos que pudiesen ser subvencionados, cuando la Consejería no ha considerado oportuno que las empresas fuesen beneficiarias del Programa.
- La Consejería ha visto a la Asociación como su agente el territorio, más que como un promotor – beneficiario con iniciativa y capacidad para actuar en desarrollo del marco normativo vigente y el Convenio de colaboración suscrito.

Solapamientos y redundancias entre actuaciones

- El Programa se ha desarrollado mediante 12 actuaciones, 8 de ellas inversiones municipales cuyos resultados han sido crear o mejorar equipamientos públicos, entre los que no existen solapamientos ni redundancias.
- Son pocas las complementariedades existentes entre los equipamientos públicos creado o mejorados con el Programa, siendo la excepción el Centro de Interpretación del Viento y la iluminación y el embellecimiento del parque existente junto al Centro.
- Las otras 4 actuaciones han sido promovidas por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, consistiendo 3 en diversos trabajos destinados a desarrollar otros tantos productos turísticos (avistamiento de cetáceos, avistamiento de aves y patrimonio histórico). Entre estas actuaciones no se han producido solapamientos ni redundancias, incluso deben considerarse complementarias para mejorar la oferta turística del litoral de la Janda y, por tanto, para lograr los objetivos perseguidos con el Programa.
- La otra actuación realizada por la Asociación ha sido Plan de Difusión de la ITS Litoral de la Janda, que por su contenido no se solapa ni redonda con otras actuaciones.

■ Gestión

Medios empleados

- Para gestionar el Programa se recogió en el Convenio de Colaboración la creación de una Gerencia, tal como preveía la Orden de 9 de noviembre de 2006, que estaría formada al menos por un Gerente con dependencia funcional de la Comisión de Seguimiento, que se encargaría de:
 - Dirigir el Programa de Turismo Sostenible bajo la supervisión de la Comisión de Seguimiento.
 - Impulsar, seguir y evaluar el desarrollo del Programa.
 - Llevar la Secretaría de la Comisión de Seguimiento del Programa.
 - Difundir el Programa en los términos que acordase la Comisión de Seguimiento

- La contratación de la persona que ha desempeñado la Gerencia del Programa correspondió a la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, que ha desempeñado su labor hasta finales de 2012.
- La financiación de los gastos de funcionamiento de la Gerencia del Programa se ha realizado con una aportación de 50.000 euros anuales por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, recursos que tenían que dedicarse a gastos de personal, dietas por viajes, arrendamientos y equipamientos necesarios para desarrollar las tareas encomendadas.
- Esta dotación financiera es moderadamente inferior a la necesaria para gestionar del Programa, pues, por una parte, la dedicación completa de un profesional tiene un coste que absorbe la mayor parte de los fondos disponibles, con lo quedaría poco para el resto de necesidades, y por otra, no se incluyen varios gastos que se producen en la gestión de cualquier proyecto o programa (compra de material de oficina, reparaciones de equipos, teléfono, etc.).
- Para analizar las solicitudes presentadas al Programa por potenciales beneficiarios se ha contado con los recursos humanos y materiales de la Asociación, lo que ha permitido que el balance entre medios disponibles y necesidades de gestión haya estado equilibrado.

Procedimientos

Resolución de solicitudes

- El procedimiento aplicado para resolver las solicitudes de subvención ha sido sencillo, ha estado compuesto por pocas fases, a los solicitantes se les ha requerido la información imprescindible para analizar sus proyectos y se han requerido muy pocos informes de agentes no implicados directamente en el Programa.
- Respecto a las fases del procedimiento de resolución, las solicitudes se han presentado en el primer trimestre de cada año, momento a partir del cual los técnicos de la Asociación han analizado los proyectos y se ha reunido la Junta Directiva para priorizarlos, todo ello antes del 15 de junio de cada año, fecha tope fijada en el Convenio.
- En paralelo la Consejería de Turismo, Deporte y Comercio también ha priorizado las solicitudes, proponiendo su inclusión o no el Plan de Acción anual que debía aprobar el Comité de Seguimiento antes de la conclusión del año. Estas prioridades no siempre han coincidido con las de la Asociación, habiendo prevalecido la propuesta por la Consejería dada su posición en el Comité de Seguimiento, lo cual indica que el papel de la Asociación ha sido mucho más de colaborador en la gestión que protagonista del proceso como debía haberlo sido a tenor de su carácter de promotor del Programa.
- La evidencia de las diferencias en prioridades es que ninguno de los 15 proyectos empresariales presentados al Programa ha sido subvencionados, cuando la Asociación consideraba que varios de ellos debían apoyarse.
- La subvenciones se han concedido en concurrencia competitiva, régimen que tiene algunas ventajas para la gestión, pero si el plazo de presentación es corto, como ha

ocurrido en este caso (3 meses), algunos proyectos no pueden acceder a las ayudas en el momento oportuno y, como consecuencia de ello, se retrasa la realización o incluso que no se llevan a cabo.

- La información que los solicitantes debían aportar no se especificó en la Orden que regula la Estrategia de Desarrollo Sostenible, carencia que no se resolvió en el Convenio ni en normas posteriores. Lo único establecido al respecto es lo recogido en el apartado d.5 del artículo 7 de la Orden que regula la concesión de subvenciones en materia de Turismo (también de 9 de noviembre de 2006), que sobre la documentación relativa a los proyectos subvencionables en un Programa de Turismo Sostenible concreta que deberá acreditarse tal extremo a través del modelo de valoración que se adjunta como Anexo 2.
- Entre las funciones que en el Convenio se asignan a la Asociación está cumplimentar el citado anexo, por lo que ha tenido que solicitar la documentación necesaria para valorar el proyecto y verificar que el solicitante puede obtener la condición de beneficiario de las subvenciones del Programa.
- Entre los documentos solicitados están los certificados de estar al corriente en las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, que han sido los únicos informes requeridos a agentes no implicados directamente en el Programa.
- Las solicitudes aprobadas se han resuelto de media en 300 días (incluyendo las dos renunciadas), cifra que es poco representativa del conjunto de casos, pues las diferencias en los plazos de resolución han sido muy elevadas (desviación típica es 218 días).
- El plazo de resolución ha aumentado a lo largo de los años, de 101 días de media en 2007 a 289 días en 2008 y 608 días en 2009, cifras que son totalmente representativas, pues las diferencias en los plazos de resolución en cada año han sido mínimas (las desviaciones típicas han sido 1 día en 2007; 28 días en 2008 y 0 días en 2009).

Pago de las subvenciones

- El abono de las subvenciones podía realizarse en una o más pagos, una vez justificada la realización de los proyectos incentivados y el gasto total de las mismas, para lo cual los beneficiarios tenían que aportar la documentación prevista en la Ley de Subvenciones para la conformación de la cuenta justificativa de gastos y los certificados de estar al corriente en las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.
- La Orden establecía que para considerar que un gasto estaba realizado no se requería que las facturas se hubiesen pagado, era suficiente con que los gastos estuviesen "comprometidos mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente", decisión que mejoraba el escenario financiero de los proyectos, pero que podía generar un inadecuado uso de las subvenciones concedidas.
- Para evitar esto la Asociación ha exigido que las facturas estén pagadas antes de proceder al abono de las subvenciones, considerando que el perjuicio financiero que dicha decisión era pequeño debido a que la Orden permitía que tras la firma de la resolución de concesión podría anticiparse sin justificación previa el 75% de la subvención otorgada.

- Las subvenciones se han pagado de media en 151 días desde que el beneficiario presentó la documentación exigida para ello. Las diferencias en los plazos de pago son muy elevadas (229 días de desviación típica), ya que las subvenciones se abonaron prácticamente de inmediato en una serie de proyectos (la mitad en menos de 1 semana) y en otros se demoró bastante (más de 8 meses en un tercio).
- Los anticipos se han concedido a 9 de los 12 proyectos aprobados, con lo que las subvenciones han funcionado como fuente real de financiación en la mayoría de los casos, de tal forma que ha sido acertado exigir el pagado de los gastos antes de abonar la parte de la subvención no anticipada.
- La concesión de anticipos ha tenido un efecto negativo para la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en aquellos casos que el beneficiario ha renunciado a la subvención, pues ha tenido que soportar los intereses de demora correspondientes al periodo transcurrido desde que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte anticipó el 75% de la subvención hasta que se produjo la renuncia a la ayuda.
- Que algún beneficiario renuncie a la subvención que se le ha concedido no es responsabilidad de la Asociación, es exclusivamente del beneficiario, que es el que ha dispuesto durante cierto tiempo de unos recursos financieros que finalmente no ha aplicado al objeto para el que se concedió la subvención, por lo que es el que debe soportar los intereses de demora.

Criterios de valoración

- La cuantificación de la tasa de subvención de los proyectos presentados al Programa se ha realizado mediante cinco criterios, uno de ellos totalmente relacionado con los objetivos que se persigue con esta intervención pública (contribución a la consecución del Programa de Turismo Sostenible), pero los otros cuatro no tanto, pues se refieren a elementos de la coherencia interna del proyecto y su viabilidad.
- La adecuación del proyecto, su pertinencia y viabilidad técnica, económica y financiera es un requisito de los proyectos, por lo que no deberían considerarse para determinar la tasa de subvención, para cuyo cálculo tendrían que tenerse en cuenta exclusivamente la contribución de los proyectos a los objetivos y estrategias del Programa.
- Estos cuatro criterios de coherencia y viabilidad de los proyectos representan la mitad de la puntuación total, por lo que las tasas de subvención resultantes de aplicar los criterios previstos en la normativa no discrimina correctamente entre proyectos según su contribución al Programa.

Criterios de valoración de los proyectos presentados al Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda

Criterio	Ponderación
Contribución del proyecto a la consecución del Programa de Turismo Sostenible	50
Aplicabilidad real del proyecto y su adecuación a las disponibilidades reales de tiempo para el desarrollo del mismo	10
Ajuste del presupuesto presentado a las características, objetivos y alcance del proyecto	15
Disponibilidad de recursos materiales propios e infraestructura suficiente que aseguren la viabilidad del proyecto	10
Inclusión en el proyecto de medidas de compromiso medioambiental	15
TOTAL	100

- Los cinco criterios son ambiguos, pueden ser interpretados de diversas formas, lo que incorpora al proceso decisonal una alta dosis de discrecionalidad y puede provocar que las diferencias entre las tasas de subvención de dos proyectos no esté justificada por las diferencias reales en los elementos que se pretenden enjuiciar con ellos.
- Todos los proyectos aprobados han obtenido la tasa de subvención máxima prevista en la Orden mediante la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía (incluidos los dos cuyos promotores renunciaron), por lo que queda constatado que el Comité de Seguimiento del Programa no tuvo en cuenta los criterios de valoración a la hora de tomar las decisiones sobre las subvenciones a otorgar.
- Por tanto, la tasa de subvención ha sido del 60% en todos los casos salvo uno, al que se le concedió el 70%¹, cuyo promotor renunció a la subvención (Ayuntamiento de Conil de la Frontera), de tal forma que para el Comité de Seguimiento todos los proyectos tenían la misma importancia en el Programa.
- Para ser beneficiario la normativa exige que los promotores de los proyectos deberán estar integrados en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, condición que limita el abanico de potenciales promotores y que no tiene una suficiente justificación. El reducido número de empresas que presentaron solicitudes al Programa de Turismo Sostenible puede que se deba en parte a esta limitación.

■ Eficacia, eficiencia y efectividad

Eficacia

- Para evaluar la eficacia es necesario que los objetivos estén dimensionadas, que exista una cuantificación que permita comparar los niveles que se pretendían lograr en un conjunto de indicadores que plasmen dichos objetivos y los niveles realmente alcanzados en esos indicadores, lo cual no ocurre en el Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda.
- Esta carencia se debe en parte a la dificultad de cuantificar los niveles que se pretenden lograr en indicadores referidos a objetivos que debían plantearse en el Programa siguiendo las instrucciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte², pues 3 de los 4 son más objetivos generales que específicos: "fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local", "creación de productos turísticos o mejora de los existentes" y "creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico".³
- A esta dificultad se añade que para cuantificar objetivos es necesario establecer las relaciones entre, por una parte, los recursos que se aplican y las realizaciones que se

¹ Tasa de subvención máxima desde el 11 de diciembre de 2008 para los proyectos promovidos por entidades locales.

² Resolución de 28 de diciembre de 2006, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, por la que se aprueba el Formato para el diseño y presentación de los Programas de Turismo Sostenible elaborados en el marco de la Orden por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía.

³ El cuarto objetivo, la implantación de sistemas y herramientas de gestión medioambiental, no presenta dificultades técnicas para su cuantificación.

logran, y por otra, los resultados que se alcanzan con esas realizaciones. Para ello tienen que asignarse los recursos a los diversos tipos de proyectos y elaborar hipótesis sobre dichas relaciones, proceso que requiere un tiempo que no se dispuso en el plazo que habilitó la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para elaborar el Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda (menos de 3 meses).

- En todo caso, teniendo en cuenta que se han ejecutado muy pocos proyectos (12) y que la inversión realizada es muy baja (1,1 millones de euros, en torno al 7% de lo previsto por la Asociación), puede afirmarse el avance en los objetivos que se pretendía lograr con el Programa ha sido muy escaso, nulo en lo que se refiere a implantar sistemas y herramientas de gestión medioambiental, pues ningún proyecto ha perseguido este objetivo.
- Además, la mayoría de los proyectos realizados han tenido una baja contribución a los objetivos del Programa, pues debido a sus características los resultados generados han sido de poca relevancia para crear o mejorar productos turísticos, elevar la competitividad del sector o adecuar el espacio turístico.
- Los 3 proyectos promovidos por la Asociación para crear o mejorar los productos turísticos son los que más han contribuido a este objetivo, aportación que es bastante superior a las de los otros 5 proyectos asignados a dicho objetivo, que en general es baja, pues poco cambia la estructura de los productos turísticos con la adecuación de una sala de exposiciones en el Museo de Costumbres Populares, con la creación de espacios museísticos en la vía pública de Vejer o con la creación de cuatro senderos-rutas peatonales
- Algo más de contribución a la creación o mejorar los productos turísticos han tenido los dos proyectos que están relacionados con el viento, aunque menos de la que hubiese sido deseable, pues se trata de un edificio anexo al Centro de Interpretación del Viento y la puesta en valor de los molinos de viento no ha incluido las dotaciones necesarias para que puedan visitarse.
- En los otros 2 objetivos los proyectos realizados han tenido una escasa contribución, pues en poco cambia la competitividad del sector por que se lleve a cabo un Plan de Difusión de la ITS Litoral de la Janda o que se dota a la oficina de turismo de Conil con una serie de dispositivos de autoguiado en rutas turísticas, como tampoco se avanza mucho en la creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico mediante el embellecimiento exterior de la oficina de turismo de Conil y la iluminación y embellecimiento del parque de los molinos de viento en Vejer.

Eficiencia

- La evaluación de la eficiencia requiere también que los objetivos estén cuantificados, por lo se produce la misma situación que en la evaluación de la eficiencia y, por tanto, no puede constatarse si la ejecución del Programa ha sido más o menos eficiente de lo previsto.
- Tampoco puede enjuiciarse si la ejecución ha sido eficiente, es decir, si los objetivos logrados podrían haberse conseguido con menos recursos, pues no se dispone de indicadores de resultados que expresen dichos objetivos. Es más, aunque se dispusiesen de ellos no podría alcanzarse una conclusión sólida, pues para ello se necesitaría un

referente válido con el que contrastar la eficiencia del Programa, es decir, sería necesario disponer de estándares de recursos por unidad de objetivo para proyectos similares a los que se han ejecutado, información que no existe con carácter general.

- Que se haya exigido tres presupuestos en aplicación de lo establecido en la Ley de Subvenciones y que la mayoría de los proyectos se hayan contratado en un proceso de licitación abierta, son condiciones que permiten considerar que la relación entre objetivos y recursos dedicados es la mejor que podía lograrse.
- Dado que el Programa ha operado a través de subvenciones, el nivel máximo de eficiencia se lograría si el importe concedido ha sido el mínimo requerido para que los promotores llevaran a cabo sus proyectos, de tal forma que si los proyectos se hubiesen realizado sin las subvenciones la eficiencia sería nula y si se concedió el nivel mínimo de subvención la eficiencia sería máxima.
- En las entrevistas mantenidas con los promotores de los proyectos ejecutados con fondos del Programa se ha constatado que las subvenciones otorgadas han sido esenciales para realizar los proyectos, dado que su capacidad financiera es muy baja, por lo que sin dichas ayudas lo más probable es que ninguno de estos proyectos se hubiese ejecutado.
- Menos certeza existe sobre si la tasa de subvención otorgada ha sido la mínima necesaria para que los promotores hubiesen decidido realizar los proyectos, entre otras cosas porque no es posible conocer como hubiesen actuado los gestores de otros programas y líneas presupuestarias que han subvencionado estos proyectos o que podrían haberlo hecho de no concederse las subvenciones del Programa de Turismo Sostenible de la Janda.
- Se ha constatado que 7 de los 12 proyectos ejecutados también han sido subvencionados con los fondos del Plan de Acción Global LIDERA 2009-2015, con tasas de subvención que en promedio han sido del 37,8%, de tal forma que los promotores de esos proyectos han aportado de media menos del 3% del coste total, en la mayoría de los proyectos menos del 5%⁴.
- En todo caso, lo más probable es que en general las tasas de subvención otorgadas han sido las mínimas necesarias para que los proyectos se hayan ejecutado, debido a la escasa capacidad financiera de los promotores derivada de la crisis económica y a que los objetivos perseguidos con estos proyectos no son prioritarios para dos tercios de los promotores (ayuntamientos).

⁴ La Orden 20 de febrero de 2008, que modifica la Orden de 9 de noviembre de 2006, establece que la aportación mínima del beneficiario será del 25% de la inversión subvencionable, condición que aplicable a las ayudas que se concederán en los años 2007, 2008 y 2009. Por tanto, la aportación real de los beneficiarios ha sido inferior a la establecida en la normativa.

Subvenciones otorgadas en el Plan de Acción Global LIDERA 2009-2015 a los proyectos ejecutados en el Programa de Turismo Sostenible					
Proyecto	Coste	Subvención ITS	Subvención PAG	Total	% subvención
Centro interpretación del viento, construcción edificio anexo	417.449,99	250.469,99	152.726,88	403.196,87	96,6
Puesta en valor turístico de molinos de viento	113.364,90	68.018,94	41.517,49	109.536,43	96,6
Iluminación y embellecimiento parque entorno molinos viento	105.897,80	63.538,68	40.334,38	103.873,06	98,1
Creación de espacios museísticos en la vía pública de Vejer	14.104,45	8.462,67	4.863,60	13.326,27	94,5
Historicojanda	94.976,16	56.985,70	37.990,46	94.976,16	100,0
Cetaceojanda	98.597,91	59.158,75	39.439,16	98.597,91	100,0
Ornijanda	98.597,91	59.158,75	39.439,16	98.597,91	100,0
Total	1.113.046,81	667.828,09	356.311,13	1.024.139,22	92,0

Efectividad

- Las subvenciones concedidas en aplicación del Programa han sido efectivas, pues han contribuido a que los proyectos se lleven a cabo, sin ellas difícilmente se hubiesen realizado estos proyectos, pues aunque la mayoría podrían haber logrado ayudas de otros programas, en pocos casos se habría alcanzado un nivel suficiente para que los promotores hubiesen decidido llevar a cabo los proyectos.

Satisfacción

- El tipo de ayuda otorgada, la alta tasa de subvención otorgada, que se hayan anticipado en muchos casos el 75% de las subvenciones y que los procedimientos de gestión no hayan sido complejos, hace que los beneficiarios del Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda estén bastante satisfechos con su participación en él.
- La satisfacción es elevada con el personal de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, tanto por su profesionalidad como por el trato que han recibido en el proceso de tramitación de las solicitudes.
- El aspecto negativo que señalan los beneficiarios es la demora del pago de la parte de subvención no anticipada, excesiva desde su punto de vista, lo cual es especialmente problemático dada la escasa capacidad financiera de ellos.
- A pesar de esto último, los promotores manifiestan que volverían a presentar solicitudes de subvención al Programa, pues el balance entre los esfuerzos que realizaron para participar en él y los resultados conseguidos han sido positivos.

Pertinencia

- La ITS diseñada por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda respondía correctamente a los retos del sector turístico de este territorio, pues los objetivos eran consistentes con los problemas y oportunidades existentes, las estrategias estaban

bien trazadas y se planteaban un amplio conjunto de actuaciones con un monto financiero acorde con la envergadura de dichos retos.

- La lógica de la intervención era correcta, pues consistía en estimular mediante subvenciones la realización de determinados proyectos que contribuyeran a los objetivos de la ITS, estímulos que debían ser intensos debido a la escasa capacidad financiera de muchos de los potenciales promotores (ayuntamientos, asociaciones empresariales, empresas de pequeño tamaño, etc.), de ahí que se estableciera un tope el 60% sobre la inversión subvencionable y que se permitiera compatibilizar las subvenciones de la ITS con otras subvenciones hasta alcanzar los niveles máximos permitidos por la normativa europea de ayudas de Estado.
- La pertinencia de la ejecución de la ITS ha sido bastante inferior a la que tiene su diseño, pues el número y dimensión financiera de los proyectos ha estado muy alejado de lo programado y algunos proyectos tienen una baja relación con los objetivos perseguidos, como se ha expuesto al evaluar la eficacia.
- Por tanto, los retos que justificaron la formulación de la ITS del litoral de la Janda siguen existiendo, principalmente la elevada estacionalidad de la actividad turística de este territorio, que si bien se ha reducido en los últimos años como consecuencia de lo realizado por algunos agentes del sector, queda mucho para lograr que durante más meses del año que ahora haya una alta ocupación de la capacidad del sector.

■ Impactos

Dimensión

- Los impactos generados por el Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda han sido escasos, en parte porque para que se produzcan este tipo de consecuencias es necesario que transcurra más tiempo del que ha transcurrido desde que se finalizaron los equipamientos, infraestructuras, etc. generados con los proyectos.
- Con la información generada en las observaciones realizadas sobre el terreno y en las entrevistas mantenidas con los promotores de los proyectos, se ha calificado el impacto de cada proyecto en alto, medio, bajo y nulo⁵, valoración que es de carácter relativo atendiendo a su dimensión financiera.
- Una cuarta parte de los proyectos están teniendo un impacto nulo en el sector turístico, entre los que representan el 57,2% de las subvenciones concedidas, principalmente porque uno de ellos es el de mayor cuantía financiera del Programa, el Edificio anexo al Centro de Interpretación del Viento (37,5% de las subvenciones concedidas).
- El impacto que están generando un tercio de los proyectos es bajo, por lo general proyectos de menor envergadura financiera que la media de los subvencionados en el Programa, de ahí que los fondos asignados a ellos representen el 12,5% del total.

⁵ El embellecimiento exterior de la oficina de turismo no ha sido valorado en cuanto a sus impactos, pues por su naturaleza no puede asignarse este tipo de consecuencias a un proyecto de estas características.

- Los proyectos con impacto medio o alto representan un tercio del total, todos promovidos por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, entre los que concentran el 28,1% de las subvenciones. Tres de los cuatro proyectos han tenido un impacto medio, siendo el Plan de difusión de la ITS Litoral de la Janda el de impacto alto.

Síntesis del impacto de los proyectos del Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda

Impacto	Proyectos		Subvención concedida	
	Número	%	Euros	%
Alto	1	8,3	12.716,21	1,9
Medio	3	25,0	175.303,19	26,2
Bajo	4	33,3	83.559,50	12,5
Nulo	3	25,0	382.027,61	57,2
No valorable	1	8,3	14.221,57	2,1
Total	12	100,0	667.828,09	100,0

Dimensión de los impactos generados por los proyectos del Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda

Objetivos	Proyectos	Impactos	
		Dimensión	Causas
Creación productos turísticos o mejora de los existentes	Centro de Interpretación del Viento, construcción de edificio anexo	Nula	El Centro de Interpretación del Viento no se utiliza para lo que fue concebido, pues en él están ubicadas las dependencias de Urbanismos del Ayuntamiento de Vejer
	Adecuación sala de exposiciones del Museo de costumbres populares	Baja	El número de visitas al Museo es reducido, de ahí que el impacto sea bajo.
	Creación de espacios museísticos en la vía pública de Vejer	Baja	El impacto es bajo porque el número de visitas es reducido.
	Creación de cuatro senderos-rutas peatonales	Baja	Los principales usuarios de estos senderos son residentes de Vejer y municipios cercanos, muy pocos turistas los utilizan.
	Puesta en valor turístico de molinos de viento	Nula	Su ubicación alejada del espacio turístico de Conil provoca que el número de turistas que se acerquen a visitarlos sea mínimo.
	Historicojanda	Media	Los resultados obtenidos son los necesarios para generar impactos, pero para ello se requiere de actuaciones futuras.
	Cetaceojanda	Media	Los resultados obtenidos son los necesarios para generar impactos, pero para ello se requiere de actuaciones futuras.
	Ornijanda	Media	Los resultados obtenidos son los necesarios para generar impactos, pero para ello se requiere de actuaciones futuras.

Dimensión de los impactos generados por los proyectos del Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda			
Objetivos	Proyectos	Impactos	
		Dimensión	Causas
Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local	Plan de difusión de la ITS Litoral de la Janda	Alta	Con este proyecto se dado a conocer el Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda entre los agentes del sector turísticos.
	Implantación de sistemas de autoguiado en rutas turísticas	Baja	El número de turistas que utilizan los sistemas de autoguiado es bajo.
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico	Embelllecimiento exterior de la oficina de turismo	---	A este proyecto no puede asignarse un impacto debido a su naturaleza.
	Iluminación y embellecimiento parque molinos de viento	Nula	Este parque tiene como función principal el esparcimiento de los residentes de Vejer y son muy pocos los turistas que lo utilizan.

Durabilidad

- Los impactos del Programa probablemente aumenten en el futuro, principalmente si el tejido empresarial aprovecha los resultados logrados con los tres proyectos promovidos por la Asociación para crear y mejorar los productos turísticos.
- También será fundamental para lograr mayores impactos que el Centro de Interpretación del Viento entre en funcionamiento, si bien esto resulta bastante improbable en este momento debido a que su promotor no dispone de los fondos necesarios para cubrir los previsibles déficit de explotación de los primeros años.

Innovación

- En el Programa han sido subvencionados proyectos innovadores, entendiéndose que tienen dicho atributo, aquellos cuyos resultados incorporan cambios relevantes en los factores que conforman la oferta turística del litoral de la Janda.
- De los 12 proyectos incluidos en el Programa, 7 son innovadores y 4 no lo son (1 no puede evaluarse desde este punto de vista debido a su naturaleza, el Plan de difusión de la ITS Litoral de la Janda). Entre los proyectos innovadores están los de mayor dimensión financiera, de ahí que siendo el 58,3% del número de proyectos, representan el 77,1% de las subvenciones concedidas.

Síntesis del carácter innovador de los proyectos del Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda				
Proyectos	Proyectos		Subvención concedida	
	Número	%	Euros	%
Innovadores	7	58,3	514.666,56	77,1
No innovadores	4	33,3	140.445,32	21,0
No valorable	1	8,3	12.716,21	1,9
Total	12	100,0	667.828,09	100,0

Carácter innovador de los proyectos incluidos en el Programa de Turismo Sostenible del litoral de la Janda		
Objetivos	Proyecto	Carácter innovador
Creación productos turísticos o mejora de los existentes	Centro de Interpretación del Viento, construcción de edificio anexo	Alto
	Adecuación sala de exposiciones del Museo de costumbres populares	Bajo
	Creación de espacios museísticos en la vía pública de Vejer	Alto
	Creación de cuatro senderos-rutas peatonales	Bajo
	Puesta en valor turístico de molinos de viento	Alto
	Historicojanda	Alto
	Cetaceojanda	Alto
Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local	Ornijanda	Alto
	Plan de difusión de la ITS Litoral de la Janda	---
Creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico	Implantación de sistemas de autoguiado en rutas turísticas	Alto
	Embelllecimiento exterior de la oficina de turismo	Bajo
	Iluminación y embellecimiento parque molinos de viento	Bajo

■ Otros criterios de valor⁶

Sostenibilidad

- Los proyectos subvencionados con los fondos del Programa no tienen entre sus objetivos resolver problemas ambientales, están dirigidos a lograr objetivos de carácter turístico, principalmente crear nuevos productos y mejorar los existentes en el litoral de la Janda.
- Es poco probable que se hayan producido efectos negativos en la realización de los proyectos debido a su naturaleza (mejoras de equipamientos existentes, trabajos de consultoría, dotación de dispositivos, señalización de rutas, etc.). En las observaciones sobre el terreno no se han identificado efectos ambientales negativos.

Cooperación

- La cooperación entre agentes ha sido un criterio que no ha estado presente a la hora de seleccionar los proyectos que serían subvencionados con los fondos del Programa, de ahí que todos los proyectos sean de carácter individual, han sido promovidos por un agente para lograr determinados objetivos que responde a sus prioridades, ninguno es el resultado de un proceso de acuerdo entre agentes para resolver retos comunes o lograr determinados objetivos de forma más eficaz y eficiente.

⁶ En este apartado se evalúa el Programa de Turismo Sostenible en función de una serie de criterios de valor que son relevantes en el trabajo de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, pero que por las características del Programa tienen menos trascendencia que en otras intervenciones.

- Los proyectos promovidos por la Asociación tienen un cierto grado de cooperación, pues en ella están representados un amplio conjunto de agentes del territorio y los resultados logrados con ellos son el germen para procesos de cooperación entre empresas (creación y mejora de productos turísticos).

Participación

- Pocos han sido los agentes del litoral de la Janda que se han implicado en el desarrollo de la ITS, únicamente 17 han presentado solicitudes al Programa de Desarrollo Sostenible, de los que 12 son agentes privados (exclusivamente empresas), uno es de carácter mixto (la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda) y 4 pertenecen al Sector Público (3 ayuntamientos y la Mancomunidad de Municipios de la Janda).
- Los ayuntamientos de Conil y Vejer han sido los agentes que más han participado en la ejecución del Programa, no tanto por el número de solicitudes que presentaron para recibir subvenciones con las que realizar determinados proyectos (11 y 13 respectivamente), pero sí por los proyectos llevados a cabo, 3 el Ayuntamiento de Conil y 5 el Ayuntamiento de Vejer.

Género y Juventud

- El género no ha sido un criterio tenido en cuenta por el Comité de Seguimiento del Programa a la hora de decidir los proyectos que serían subvencionados, de ahí que ninguno de los proyectos subvencionados con los fondos del Programa fue promovido por mujeres, a pesar de que varios proyectos presentados tenían a mujeres entre sus promotores.
- Lo mismo ha ocurrido con la edad de los promotores, el Comité de Seguimiento del Programa no ha tenido en cuenta la posición de la Asociación ante este criterio.

4



Conclusiones y recomendaciones

■ Conclusiones

Las expectativas creadas entre los agentes del sector turístico del litoral de la Janda con la formulación de una ITS para este territorio no se han hecho realidad, principalmente por la escasa asignación de fondos que ha realizado la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para ejecutar el Programa de Turismo Sostenible diseñado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Aunque en el Programa se cuantificaban inversiones muy superiores a las que podía financiar la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a tenor de los fondos que disponía para desarrollar la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, no es menos cierto que el importe asignado es claramente insuficiente para lograr un mínimo avance en los objetivos perseguidos.

La diferencia entre los fondos estimados en el Programa y el importe comprometido por la Consejería se debe a la inexistencia de orientaciones y criterios para que los promotores de las ITS definieran sus programas, lo que provocó que en la formulación de los objetivos primaran más planteamientos idealistas que las posibilidades reales de financiación de proyectos que tenían que ejecutarse para lograr esos objetivos.

A los escasos fondos con que ha contado el Programa se une que algunos de los proyectos realizados contribuyen poco a los objetivos perseguidos, como por ejemplo la reforma de la Oficina de Turismo de Conil, y que varios de los equipamientos creados o reformados tienen un bajo nivel de utilización, como por ejemplo el Centro de Interpretación del Viento, con lo que el avance en los objetivos perseguidos ha sido muy escaso.

El bajo nivel de utilización de algunos de los equipamientos creados o reformados con el Programa se debe principalmente a que sus promotores no evaluaron correctamente la demanda que tendrían ni las necesidades financieras que se generarían en su funcionamiento, hecho en el que tuvo gran importancia que soportaran en la mayoría de los casos una parte pequeña del coste total de la inversión de los proyectos al acumular varias subvenciones y que lograsen por anticipado el 75% de la subvención del Programa.

Es muy probable que pocos proyectos se hubiesen realizado sin las subvenciones del Programa de Turismo Sostenible, pues la crisis económica ha reducido significativamente la capacidad financiera de la mayoría de los promotores, por lo que su efectividad ha sido muy elevada, han tenido un elevado efecto incentivador, aunque en algunos casos el incentivo ha actuado de forma inadecuada al posibilitar la realización de proyectos que tenían escasas posibilidades de funcionar.

En el bajo nivel de utilización de los resultados logrados con los proyectos ha influido mucho que hayan sido promovidos por ayuntamientos, cuyo principal objetivo era que se creasen o reformasen dotaciones públicas en sus municipios y no prestaron suficiente atención a las necesidades derivadas del funcionamiento de dichas dotaciones.

La nula participación que en el Programa de Turismo Sostenible han tenido las empresas del sector, a pesar de que promovieron algunos proyectos que contribuían a los objetivos de esta intervención pública, es sintomático de la orientación que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte le ha dado al Programa, instrumentado como una fuente de financiación de los ayuntamientos y, por tanto, alejada de la estrategia que subyace en la normativa y en el propio Programa.

Si bien los ayuntamientos tienen un papel importante en algunos componentes de la sostenibilidad del sector turístico, no es menos cierto que para lograr los objetivos del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda era fundamental contar con la participación de las empresas del sector.

Si bien las empresas que presentaron solicitudes al Programa no tenían impedimento en integrarse en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, condición exigida en la normativa para ser beneficiario, este requisito no tiene una suficiente justificación y restringe mucho el abanico de empresas que podrían contribuir con sus proyectos al logro de los objetivos marcados en el Programa de Turismo Sostenible.

Por tanto, se ha desaprovechado el trabajo realizado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para implicar a las empresas turísticas en el logro de los objetivos del Programa, con el consiguiente coste de oportunidad y deterioro de su credibilidad ante dicho colectivo, además de haberse realizado un esfuerzo en gestión más elevado al que habría sido necesario para ejecutar el Programa con el bajo alcance que finalmente ha tenido.

Con el bajo alcance que ha tenido el Programa se entiende mal que la resolución de las solicitudes y el pago de las ayudas se hayan demorado mucho en bastantes casos, hechos que ponen de manifiesto que los procedimientos de gestión no han sido todo lo apropiados que hubiese sido deseable. Esto no ha tenido consecuencias graves en el desarrollo de los proyectos, pues los promotores tuvieron conocimiento que iban a ser subvencionados sus proyectos antes de la fecha de resolución de la solicitud y la mayoría de los proyectos dispusieron de anticipos de la ayuda otorgada.

En suma, los problemas diagnosticados por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en el proceso de formulación de la ITS siguen existiendo y los avances que hayan podido lograrse en la resolución de esos problemas desde 2007 no son atribuibles al Programa de Turismo Sostenible.

■ Recomendaciones

1. La Consejería de Turismo y Comercio debe fijar por anticipado las orientaciones y criterios que se emplearán para determinar la dotación financiera de cada ITS, para que con esta información sus promotores puedan establecer con suficiente seguridad el escenario financiero y definir en consecuencia los objetivos que pretende abordar.
2. Los objetivos de la ITS tienen que ser propios para cada territorio, deben estructurarse según el tipo de logro al que se refieran (objetivos operativos, objetivos específicos, objetivos generales, etc.) y han de estar cuantificados un conjunto suficiente de ellos.
3. La aplicación de la ITS debe delegarse en su promotor, en este caso en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, que será responsable de ejecutarlo siguiendo la programación realizada y que rendirá cuentas anualmente a la Consejería de Turismo y Comercio sobre los resultados logrados.
4. Los proyectos prioritarios deben ser los que generen economías externas para el conjunto del sector turístico, aquellos que beneficien a todo o una parte relevante del sector

turístico del territorio, abordando problemas u oportunidades comunes a un conjunto de empresas.

5. Los proyectos deben ser viables económica y financieramente, criterio que debe adaptarse a cada tipo de proyecto enjuiciando si la durabilidad de sus efectos está supeditada a la generación periódica de retornos.
6. Los beneficiarios de las subvenciones deberían ser cualquier agente que contribuya mediante sus proyectos a los objetivos que se persigan con la ITS, independientemente de que esté o no integrado en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.
7. Los proyectos que se incentiven deben ser los que más y mejor contribuyan a los objetivos y estrategias de la ITS, por lo que los criterios mediante los que se valore dicha contribución deben ser totalmente pertinentes y, en la medida de lo posible, con un alto grado de automatismo.
8. Los promotores de los proyectos deben comprometerse con el buen desarrollo de los proyectos y esto es más probable si tienen que aportar una parte de la financiación que si todo el coste del proyecto es subvencionado, por lo que deberían contribuir con una parte de dicho coste, al menos el 25%.
9. Los procedimientos de gestión deben simplificarse en todo lo posible para lograr que las solicitudes se resuelvan rápidamente y, fundamentalmente, que las subvenciones concedidas se abonen en un breve plazo para así lograr que las ayudas sean lo más efectivas posible.
10. El pago por anticipado de las subvenciones debe limitarse a casos excepcionales, únicamente a proyectos críticos para el logro de los objetivos de la ITS, que sean promovidos por agentes de indiscutible solvencia financiera y que aporten garantías suficientes para recuperar la parte anticipado si se incumplen las condiciones exigidas.
11. Los proyectos que promueva la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda deben tener una gestión distinta a la de los demás agentes, han de ser considerados como gastos necesarios para que la ITS se ejecute eficaz y eficientemente, por lo que deben incluirse en una media de asistencia técnica y su coste debe imputarse íntegramente a la ITS.
12. La Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda debería definir la estrategia que pretende desarrollar en los próximos años para mejorar la aportación de valor añadido del sector turístico, cuyas medidas se instrumentarían mediante los fondos que se capten de las líneas de financiación que estén disponibles en el futuro.

**ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO
RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA**

CENTRO GANADERO MONTEMARISMAS
CARRETERA VEJER-BARBATE (CA-5203) KM. 0.150
APARTADO DE CORREOS 43
11150 VEJER DE LA FRONTERA (CÁDIZ)
TLF.: 956 44 70 00 / FAX: 956 44 75 04
adrjandalitoral@jandalitoral.org

www.jandalitoral.org



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

