



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **FISCALIZACIÓN OPERATIVA DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 44E “GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL”: ESPECIAL REFERENCIA A LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES EN EL ÁMBITO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado una fiscalización de carácter operativo sobre del programa presupuestario 44E “Gestión del medio natural”, con especial referencia a la prevención y lucha contra los incendios forestales en el ámbito de la Junta de Andalucía.

Respecto a la fiscalización del programa presupuestario 44E, el objetivo del informe es concluir sobre la adecuación y razonabilidad del sistema de objetivos establecido y si éste posibilita la evaluación del grado de cumplimiento de los mismos, así como la determinación del gasto incurrido, tanto por objetivo como por actividad e indicador.

En cuanto a la fiscalización de prevención y lucha contra los incendios forestales, el objetivo es concluir si se ha gestionado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, y si existen áreas de mejora.

El alcance objetivo de esta fiscalización son los fondos gestionados por el programa 44E “Gestión del medio natural”. El alcance subjetivo abarca a la actual Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, y a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA), adscrita a esta consejería. El alcance temporal es el ejercicio 2018.

Se exponen a continuación las principales conclusiones y recomendaciones.

#### **Conclusiones de la fiscalización del programa presupuestario 44E**

Como consecuencia de la inadecuada definición y cuantificación de los indicadores del presupuesto de 2018, no hay una correlación entre la variación de las cantidades alcanzadas por los mismos, en términos de unidades físicas, respecto a la ejecución del gasto.

No hay indicadores de eficiencia ni de economía que relacionen gasto (unidades monetarias) con resultados (unidades físicas). Ni el programa ni los planes estratégicos los han previsto a pesar de contener y generar información tanto cuantitativa como cualitativa.

En cuanto a la suficiencia de recursos financieros en el ejercicio 2018, el grado de ejecución de las obligaciones reconocidas (94,85 millones de euros) respecto a los créditos definitivos (197,03 millones de euros) ha sido del 48,14%. Esta baja ejecución se concentra en los créditos financiados por fondos europeos.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Con carácter general para todos los programas presupuestarios, la información rendida en la ficha de cumplimiento de objetivos por programa, incluida en la Cuenta General, no detalla el gasto incurrido en cada uno de los objetivos y actividades del programa.

### **Conclusiones de la fiscalización de la prevención y lucha contra los incendios forestales**

#### *En relación con la eficacia*

Las actuaciones de prevención de incendios forestales se implementan a través de instrumentos de ordenación forestal, como son los planes de ordenación de recursos naturales, los proyectos de ordenación y los planes técnicos, o mediante los planes de prevención de incendios forestales. Todos estos planes deben contemplar, entre otras cuestiones, la evaluación del riesgo de incendios forestales y las medidas de prevención. Estas figuras de gestión preventiva podrán incluir, entre otros, tratamientos selvícolas preventivos, cortafuegos e infraestructuras de apoyo para la extinción de incendios.

La distribución de superficie ordenada entre titularidad pública y privada es de 622.518 hectáreas y 603.156 hectáreas, respectivamente. Estas cifras representan el 53,20% de la superficie forestal total pública y el 18,70% de la superficie forestal total privada.

En los próximos años no solo será necesaria la ordenación de más y nuevas hectáreas de superficie forestal pública, sino que una gran parte de las ordenaciones vigentes se tendrán que revisar pues los instrumentos de ordenación tienen una vigencia temporal de 10 años.

En cuanto a la ordenación de superficie forestal de titularidad privada, la obligación de ordenar el 81,30% pendiente recae en los propietarios y titulares de los derechos reales o personales de uso y disfrute de los terrenos o explotaciones forestales.

La falta de ordenación de los montes, sobre todo en los de titularidad privada, podría influir negativamente en la prevención y lucha contra los incendios forestales. Un monte no ordenado puede ser una superficie con exceso de matorral, elemento altamente combustible, o con un arbolado que favorezca la propagación de incendios, o sin inversiones preventivas, tales como tratamientos selvícolas, cortafuegos e infraestructuras de apoyo.

En relación a los planes de prevención de incendios forestales, no existe un registro de fincas particulares que haga posible determinar el número de fincas con un plan no vigente o sin dicho plan. Tampoco se ha dispuesto de los planes relativos a los terrenos públicos.

La principal inversión preventiva son los tratamientos selvícolas, cuyo objeto es evitar que se produzcan incendios o, en el caso de que se hayan iniciado, minimizar su propagación. El gasto anual ha variado a lo largo de la serie histórica analizada. En 2010 era de 85,08 millones de €, siendo los 41,79 millones de € de 2017 el último dato disponible.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

No existe un documento que refleje las actualizaciones ni las comprobaciones periódicas del Plan INFOCA, principal instrumento de planificación de la lucha contra los incendios forestales. Tampoco se ha revisado desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2011.

En 2018, el 53,53% de los 594 municipios obligados a aprobar y ejecutar un Plan Local de Emergencia por Incendios Forestales no lo tenían vigente. El 10,94% de municipios nunca lo habían aprobado. Además, el 45,79% de estos 594 municipios dispone de agrupaciones de defensa forestal, como instrumento de colaboración de los particulares en la prevención y lucha contra los incendios forestales. Por otra parte, el 43,94% de estos municipios ubicados en zona de peligro tiene grupos locales de pronto auxilio, como elemento complementario de dicha colaboración.

Las actuaciones posteriores a la extinción de los incendios representan menos del 0,05% de las inversiones del programa de control de incendios forestales del Plan Forestal Andaluz en el año 2017. En los años anteriores este peso ha sido similar y en ocasiones inexistente.

No se ha dispuesto de un registro o listado de los planes de restauración, tanto de montes de titularidad pública como privada. No obstante, se ha obtenido evidencia de la formulación de los planes de restauración de los dos grandes incendios forestales de 2017 y 2018. Los gastos de restauración ascendieron a 0,7 y 1,45 millones de €, respectivamente.

Una vez activado el dispositivo del Plan INFOCA, uno de los principales objetivos de los medios de extinción debe ser minimizar la superficie forestal que pudiera verse afectada por el incendio. Evidentemente, este objetivo depende de factores exógenos al propio dispositivo como son la climatología, la orografía, la cantidad de material susceptible de arder en los bosques y montes forestales y la influencia de la actividad humana, entre la que cabe destacar la relación económica y productiva. El riesgo de estos factores externos se reduce mediante las múltiples actuaciones de prevención y de planificación de la lucha contra los incendios forestales.

La superficie forestal quemada en 2018 ha sido de 3.184 hectáreas y supone la más baja desde 2013. El año 2017 fue el peor de la serie histórica presentada, resultando que fue el único año que ardió más arbolado que matorral, concretamente el doble, con el consiguiente daño medioambiental.

El porcentaje que representan las hectáreas quemadas en incendios forestales respecto a la superficie forestal es menor en Andalucía que en el total de España, incluso en los peores años de superficie afectada. Nuestra región tuvo una media del 0,14% frente a la media nacional del 0,35% en el periodo 2010-2018.

El número de siniestros en 2018 fue de 655 y representa la cifra más baja desde 2010.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

El alto porcentaje de conatos sobre el total de incendios es un indicador de la eficacia de los medios de extinción, que con su rápida intervención evitan la propagación del fuego y el incremento de la superficie quemada. A lo largo de la serie histórica analizada, casi el 80% de los siniestros no han superado la fase de conato. Evidentemente, estos siniestros son los que menos hectáreas queman.

Por el contrario, los muy escasos grandes incendios (los que arrasan más de 500 hectáreas) han supuesto el mayor porcentaje de superficie forestal quemada. En 2018, el único gran incendio acaparó el 50% de la superficie forestal arrasada. El año anterior, los cinco grandes incendios representaron el 83% del total de hectáreas quemadas.

Los grandes incendios forestales en Andalucía han tenido un mayor impacto sobre la superficie total quemada que en el total de España. Estos incendios son proporcionalmente más devastadores en nuestra comunidad autónoma, cuya climatología y meteorología es un factor determinante y diferenciador del resto del Estado.

La mayoría de los siniestros se produce en la época de peligro alto, lo que garantiza la disponibilidad máxima de los medios de Plan INFOCA. Además, en esta época es cuando se concentran los días y meses de mayor siniestralidad.

Las principales causas de los incendios son la intencionalidad y la negligencia, en las cuales el factor humano es la clave. Representan el 35,62% y el 30,59% de las causas, respectivamente. El peso de las causas por actividades humanas ha alcanzado su nivel más bajo en 2018, lo que puede resultar indicativo de la labor de concienciación de la población en materia de prevención de incendios.

### **Conclusiones sobre la eficiencia y la economía**

No resulta posible cuantificar el gasto total de prevención y extinción o lucha contra los incendios forestales a partir de la información de carácter contable y económico-financiero de las fichas de cumplimiento de objetivos por programa.

No obstante, se han obtenido las siguientes conclusiones a la hora de realizar estimaciones del referido gasto:

- Los gastos directamente imputables a la prevención y lucha contra los incendios forestales en el ejercicio 2018 fueron de 35,64 millones de €, provenientes de proyectos de inversión y que representan el 37,58% de las obligaciones reconocidas en el programa 44E.
- Los gastos imputables de personal y el resto de gastos de menor relevancia no han podido ser estimados, principalmente porque el sistema contable de la Junta de Andalucía no dispone de contabilidad analítica.
- Los gastos de la actividad desarrollada por AMAYA se registran en el programa 44F "Sostenibilidad e información ambiental". Este gasto en el ejercicio 2018 ascendió a 95,99 millones de €.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

- Otro gasto que no se registra en el programa 44E son los gastos de personal de los agentes de medio ambiente, los cuales se contabilizan en el programa 44A “D.S.G. de M. Ambiente y Ordenación del Territorio”. Se propone una estimación de 41,03 millones de €.

Las cifras aportadas en las memorias del Plan INFOCA hacen referencia al presupuesto asignado, por lo que no se trata del gasto realmente ejecutado en términos de obligaciones reconocidas. En 2018, se presupuestaron 167,47 millones de €.

Andalucía dedica casi el 49% del presupuesto o el 27% del gasto total de prevención y lucha contra los incendios forestales, según la fuente de información, a la prevención. Este porcentaje es superior al 23% destinado por España y al 20% destinado por la media de los países mediterráneos. Con ello, Andalucía potencia la prevención, ya que la actuación más efectiva contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan.

Antes de 2018, la última convocatoria de subvenciones para la gestión del medio natural fue en 2012. Estas ayudas tenían por objeto principalmente las actuaciones preventivas. Las ayudas convocadas en julio de 2018, relativas a la prevención de incendios forestales y con una asignación presupuestaria de 14,53 millones de €, no estaban resueltas en octubre de 2020.

Los medios humanos y materiales previstos del dispositivo INFOCA, en términos de unidades físicas, permanecen constantes prácticamente cada año, lo que representa un dispositivo permanente y estable para atender labores de prevención y, sobre todo, de lucha contra los incendios forestales, independientemente del número de siniestros y de la superficie quemada.

En cuanto a los recursos humanos previstos en el catálogo de medios del Plan INFOCA de 2018 se hacen las siguientes consideraciones:

- La previsión de 932 efectivos de personal de la Administración de la Junta de Andalucía se alcanza al 97,53%.
- La cobertura de las 49 plazas del Centro Operativo Regional y de los Centros Operativos Provinciales es del 100% en cuanto a las 18 plazas de dirección y subdirección, pero solo cubre 8 las 31 de técnicos de extinción.
- No se han obtenido los listados de los efectivos reales de las casi 1.100 plazas de los puestos de agentes de medio ambiente, ni los puestos adscritos al personal laboral, reservados para conductores y ayudantes de vehículos de extinción.
- En relación con los 3.494 puestos previstos para personal de AMAYA, se cubre el 93,93%. Casi el 90% de este personal son puestos de bomberos forestales con sus distintas competencias y funciones.
- No se cuantifican otros recursos humanos que participan en las labores de extinción de incendios como son los particulares, a través de las agrupaciones de defensa forestal y de los grupos locales de pronto auxilio.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

La principal partida de gastos de los medios materiales de extinción de incendios es el fletamento de medios aéreos. Los importes de adjudicación de los distintos contratos celebrados en los últimos años, incluyendo los más recientes, ponen de manifiesto que la contratación en 2019 y 2020 ha sido por 43,01 millones de €. Esta nueva adjudicación cubre dos años, por lo que podría estimarse un gasto anual de aproximadamente 21,50 millones de €, cifra inferior a los 24,29 millones de € de la prórroga de 2018 y a los 23,29 millones de € de la teórica anualidad del periodo 2015-2017. Además, el contrato y la prórroga vigente hasta 2018 incluía 9 aviones y 24 helicópteros, mientras que el nuevo contrato fleta 8 aviones y 28 helicópteros.

La flota de medios terrestres ha permanecido prácticamente invariable en los últimos años, manteniendo los recursos, al menos hasta la reciente campaña de 2020. De estos elementos, el más utilizado son los vehículos autobombas. Al cierre de 2018, la flota de 114 autobombas estaba compuesta por 68 vehículos con una antigüedad entre 10 y 15 años. Además, otros 11 vehículos tenían entre 16 y 20 años y 35 autobombas superaban los 20 años de antigüedad.

La vida útil de estas autobombas está en torno a los 20 años, por lo que al cierre de 2018 se requería la renovación de las 35 autobombas superiores a este periodo. A partir de 2019 se han dado de baja 15 vehículos, permaneciendo los 20 restantes en situación de “siniestrado”.

Según las fechas de matriculación de las autobombas, desde el 20 de junio de 2006 no se han producido nuevas altas hasta la incorporación de 19 nuevos vehículos el 30 de abril de 2020. El contrato para la adquisición de estas nuevas autobombas estipula la incorporación de 7 nuevos vehículos en 2021 y 6 más en 2022, por un importe de 10,61 millones de €. La renovación del resto de autobombas, que pasarán a tener una antigüedad de más de 15 años, podría requerir una inversión aproximada de 28 millones de € en los próximos años.

La antigüedad de las 9 unidades móviles de meteorología y transmisiones y de la única unidad de análisis y seguimiento de incendios es de más de 28 años, resultando superior a la de las autobombas y a su vida útil prevista.

La protección de la vida y la seguridad de las personas es el principio básico prevalente del Plan INFOCA respecto a cualesquiera otros bienes o valores que pudieran resultar afectados por los incendios forestales. Se cumple en la medida que, si bien en el año 2018 hubo un fallecimiento, no se producía una pérdida humana desde el año 2012, siendo el número de personas heridas prácticamente inexistente.

No se dispone de estudios, informes u otra fuente de información que pueda valorar económicamente los daños producidos por los incendios forestales en la biodiversidad y en los sectores sociales y económicos relevantes de las zonas afectadas (turismo, ocio, aprovechamientos, empleo, etc.).



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

La recaudación por la tasa de extinción de incendios forestales resulta muy poco significativa en comparación con los gastos que conlleva la extinción de los incendios forestales. En 2018 se recaudaron poco más de 70.000 euros.

Según el estudio de inversión y empleo en el sector forestal de 2018, publicado por la Asociación Nacional de Empresas Forestales, Andalucía ocupa el primer puesto con una inversión en prevención y extinción de incendios de 175,80 millones de €, duplicando a la segunda comunidad en inversión. En términos relativos de inversión por superficie forestal, Andalucía es la cuarta autonomía con mayor ratio, 39,12 €/hectárea.

### Recomendaciones

Definir y diseñar objetivos, actividades e indicadores que permitan medir la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos del programa 44E.

Incrementar los niveles de ejecución del presupuesto pues se corre el riesgo de perder la financiación de fondos europeos.

Destinar más recursos para abordar la ordenación de los montes públicos, evitando con ello la pérdida de vigencia de los planes de ordenación actuales. Incrementar la superficie ordenada de titularidad privada.

Actualizar y revisar el Plan INFOCA, aprobado en el año 2010. Entre otras cuestiones debería recoger un sistema de indicadores de eficacia y eficiencia. También debe contener la respuesta al evidente e inminente cambio climático.

Insistir en la restauración de la superficie quemada, sobre todo para evitar incendios reiterados en las mismas zonas. Para ello es necesario disponer de más recursos económicos ya que los actuales son poco significativos.

Seguir trabajando para conseguir que los siniestros no superen la fase de conato. Por tanto, es importante continuar mejorando los tiempos de llegada de los medios de extinción a los incendios.

Persistir en la reducción de la intencionalidad y la negligencia de las personas como causantes de los incendios e identificar los posibles intereses de estas causas. Para ello, el régimen sancionador debe actuar sobre los culpables de los incendios, lo que supondría un mayor efecto disuasorio.

Insistir en la posibilidad de promover más ayudas, sobre todo porque van destinadas a tareas preventivas, que son las actuaciones más efectivas para evitar los incendios.

Si bien en el año 2020 se comenzó a renovar la flota de autobombas, es necesario dotar más recursos monetarios para atender las necesidades de renovación del resto.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Realizar estudios del impacto ambiental y económico de los incendios. Además, deben publicarse y divulgarse como fórmula de concienciación para la población y la sociedad.

**NOTA:** Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).