DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de cumplimiento y operativa de los planes y programas del Espacio Natural de Doñana y su entorno: especial análisis de la evolución de la ordenación de regadíos y el impacto en los recursos hídricos

(JA 12/2021)

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, a iniciativa propia del Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía se incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2021 la realización de un informe de "*Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los recursos naturales del Espacio Natural de Doñana por la Junta de Andalucía: especial análisis de la incidencia de la actividad agrícola interior y periférica en los recursos hídricos*".

La importancia medioambiental del Espacio Natural de Doñana (en adelante END) ubicado en nuestra Comunidad Autónoma es incuestionable, siendo el mayor humedal de Europa y gozando del máximo nivel de protección y reconocimiento internacional, como se detalla en el epígrafe 3.1.1 dedicado al conocimiento del END de este documento.

Es por ello que son diversos los planes y programas del ámbito de Doñana y su entorno de influencia socioeconómica que establecen determinaciones encaminadas a promover y garantizar un desarrollo socioeconómico compatible con la necesaria protección y conservación de los recursos naturales y ambientales. Entre éstos cabe destacar el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana y programa de medidas complementarias, y los planes de gestión (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión). Estos instrumentos de planificación de la gestión del END y su entorno se detallan en el epígrafe 3.1.2 de este documento.

La presente actuación se integra en la línea de trabajo que pretende como objetivo general incrementar la sensibilidad sobre asuntos clave como la cuestión ambiental. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)[1] reconoce que las auditorías ambientales, como las realizadas por los órganos de control externo, pueden desempeñar un papel crucial y vital en la implementación de metas y objetivos ambientales.

No hay antecedentes sobre fiscalizaciones que abarquen aspectos operativos relacionadas con el medio ambiente, a excepción del informe JA 05/2019: "*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*", aprobado por el Pleno en septiembre de 2021.

Los trabajos preliminares realizados han consistido, fundamentalmente, en el conocimiento y estudio del marco normativo aplicable en las diferentes materias relevantes a efectos de la presente fiscalización, en especial en materia medioambiental y de espacios protegidos, aunque también en otros ámbitos como la agricultura, la ordenación del territorio y la administración y control del dominio público hidráulico; el análisis de bibliografía relevante sobre el ámbito de Doñana; la solicitud y análisis de la documentación relativa a los planes y programas referidos a dicho ámbito, y la documentación derivada de la aplicación de los mecanismos de seguimiento y

[1] https://www.unep.org/es

evaluación; la realización de cuestionarios sobre el cumplimiento de determinados planes y programas de actuación y otras cuestiones significativas referidas a la actividad agrícola y los recursos hídricos; la convocatoria y realización de reuniones y entrevistas para el estudio previo dirigido al planteamiento del alcance objetivo y el desarrollo del enfoque metodológicos; y el requerimiento de documentación e información necesario para la obtención de evidencias y pruebas que soporten el estudio principal.

Tras la conclusión de los trabajos preliminares, y con la finalidad de hacer viable la realización de la actuación fiscalizadora en un plazo razonable atendiendo a los recursos humanos, técnicos e información disponibles, se ha considerado necesario modificar la denominación y tipología de la actuación hacia una auditoría centrada en el cumplimiento normativo de los planes y programas que afectan al END y su entorno y el análisis de la evolución de la ordenación de las zonas de regadío y el impacto en los recursos hídricos.

Los motivos que justifican la necesidad de modificación del tipo de fiscalización y ámbito objetivo respecto al inicialmente previsto traen causa en las limitaciones derivadas de la ausencia de un adecuado y completo sistema de información y las deficiencias en la aplicación de los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos en la planificación sectorial que impiden la obtención de evidencia suficiente, pertinente y válida para abordar el enfoque evaluador, la competencia estatal en materias clave, en especial la administración y control del dominio público hidráulico en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir que abarca la mayor parte del ámbito territorial de la actuación, la ausencia de un programa presupuestario e información económica alternativa que permita el conocimiento fiable y detallado de los gastos previstos y ejecutados, imposibilitando el análisis de eficiencia y economía, y la complejidad técnica de la materia y la exigencia de conocimientos especializados para la adopción de dicho enfoque.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

La presente actuación fiscalizadora se configura como una **fiscalización combinada**, que incorpora aspectos de **cumplimiento y operativos**. La opinión de cumplimiento se formulará en términos de seguridad razonable.

El trabajo a realizar se enmarca dentro de la categoría de tareas de fiscalización de elaboración de información propia o encargos de elaboración de informe directo[2] y se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, las ISSAI-ES 100, 300 y 400 y las *Guías prácticas de fiscalización de los Órganos de Control Externo* (GPF-OCEX) aplicables, en especial la GPF-OCEX 4000 "*Guía para las auditorías de cumplimiento*".

[2] *Según lo dispuesto en la ISSAI-ES 100. "Principios fundamentales de la fiscalización del sector público", en las tareas de elaboración de información propia, el fiscalizador es quien mide o evalúa la materia o el asunto sometido a fiscalización de acuerdo con los criterios. El fiscalizador selecciona la materia o el asunto sometido a fiscalización y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa. El resultado de la medición del asunto sometido a fiscalización, con base en los criterios, se presenta en el informe de fiscalización en forma de hallazgos, conclusiones, recomendaciones o un dictamen.*

2.2. Objetivos

El objetivo de la **fiscalización de cumplimiento** consistirá en revisar si se están siguiendo las políticas y estipulaciones de la Junta de Andalucía contenidas en la normativa reguladora de los planes y programas que afectan al ámbito del Espacio Natural de Doñana y su entorno, en relación con la efectiva aplicación de los mecanismos de seguimiento y evaluación y la ejecución de los programas o planes de acción o actuación establecidos.

La fiscalización de cumplimiento versará sobre las siguientes áreas:

- Aplicación de los mecanismos de seguimiento y evaluación:
  - Constitución de los órganos de seguimiento.
  - Periodicidad de las reuniones mantenidas.
  - Documentación de las reuniones.
  - Planificación operativa y revisión de la planificación.
  - Informes de seguimiento.
  - Actuaciones de evaluación.
- Ejecución de los programas o planes de acción o actuación.
  - Sistemas de información.
  - Informes de seguimiento.

En cuanto a la **auditoría operativa**, se adoptará un enfoque eminentemente descriptivo y orientado al problema y sus causas (punto 23 de la ISSAI-ES 300) centrado en la actividad agrícola y los recursos hídricos, mediante la utilización de indicadores que reflejen la evolución de contexto en relación con la ordenación de la actividad agrícola de regadío (zonificación y usos del suelo y derechos para uso privativo del dominio público hidráulico para regadío) y la situación de los recursos hídricos, observando la evolución de la disponibilidad y distribución del agua en el Espacio Natural de Doñana y sus tipos de territorio, durante la vigencia de los diferentes instrumentos de planificación existentes. Se diseña una fiscalización para dar cuenta de las consecuencias de los usos de los recursos hídricos, en términos de cantidad y calidad del agua. Asimismo, se analizará la evaluabilidad de los Planes, siguiendo como referencia las guías elaboradas por el Instituto Andaluz de la Administración Pública, y la efectividad de la normativa sobre ordenación del ámbito de Doñana y su entorno.

<u>Objetivo general</u>

- ¿Cuál ha sido el impacto de la ordenación de la actividad agrícola sobre los recursos hídricos del Espacio Natural de Doñana y su entorno?

<u>Objetivos específicos</u>

- ¿Cuál ha sido la evolución de la zonificación y usos del suelo en el Espacio Natural de Doñana y su entorno?
- ¿Cuál ha sido la evolución de los derechos para uso privativo del dominio público hidráulico para regadío en el Espacio Natural de Doñana y su entorno?
- ¿Cuál ha sido la evolución del estado cuantitativo y cualitativo de las masas de agua del Espacio Natural de Doñana y su entorno?

- ¿Cuál ha sido la incidencia de la actividad agrícola interior y periférica sobre los recursos hídricos?
- ¿Cumplen los planes y programas sectoriales con los requisitos necesarios que garanticen su evaluabilidad?
- ¿Cuál ha sido la efectividad de la regulación sectorial en materia de ordenación del territorio y urbanismo sobre los proyectos de actuación en suelo no urbanizable en el ámbito de Doñana y su entorno?

2.3. Alcance de la fiscalización

El alcance de la fiscalización es el siguiente:

- El ámbito subjetivo está determinado por las entidades que asumen responsabilidades en materia de planificación, seguimiento y evaluación del END y su entorno. Dichas responsabilidades se centralizan en la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y en la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, como titulares de la presidencia de las comisiones de seguimiento de cada uno de los planes.

- El ámbito objetivo del trabajo se circunscribe, en el ámbito de la auditoría de cumplimiento, a los compromisos en términos de mecanismos de seguimiento y evaluación y programas o medidas de actuación a ejecutar, establecidos en virtud de los diferentes instrumentos de planificación del END y su entorno, y en el ámbito de la auditoría operativa, a la ordenación de la actividad agrícola y los recursos hídricos.

- El ámbito temporal abarca el período de ejecución de los diferentes instrumentos de planificación relevantes seleccionados a efectos de la fiscalización identificados en el epígrafe 3.1.2, hasta el ejercicio 2020 inclusive. No obstante, podrán ser tenidos en cuenta hechos o circunstancias producidos o acontecidos con anterioridad o posterioridad a dicho periodo que puedan considerarse necesarios para la consecución de los objetivos de la presente actuación.

Adicionalmente, cabe definir el ámbito territorial y geográfico de la actuación, que abarca la totalidad del Espacio Natural de Doñana con una superficie de 122.488,40 ha, que comprende tanto el Parque Nacional de Doñana (54.252 ha), como el Parque Natural de Doñana (68.236,40 ha), así como su entorno, definido éste, a efectos de la presente fiscalización, como la zona limítrofe y de influencia socioeconómica del END incluida en los diferentes instrumentos de planificación.

3. CONOCIMIENTO DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA Y SU ENTORNO Y DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

3.1. Naturaleza y objeto

3.1.1. Regímenes de protección y reconocimientos a nivel nacional, europeo e internacional del Espacio Natural de Doñana y su entorno

El primer hito en la conservación del patrimonio natural de la comarca de Doñana se produce en 1964 con la creación de la **Reserva Biológica de Doñana**, que abarca una extensión de 6.794 hectáreas (ha). Posteriormente, en 1969 se crea el **Parque Nacional de Doñana** por Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, cuya extensión inicial de 34.625 ha, se amplía en dos ocasiones (1978 y 2004), abarcando actualmente una superficie de 54.252 ha. La declaración del Parque Nacional de Doñana se fundamentó en la Ley de Montes de 1957 que preveía esta figura de protección y establecía su declaración por Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura.

En el siguiente cuadro se detallan los términos municipales incluidos en el ámbito del Parque Nacional, incluidas sus Zonas de Protección:

Municipio	Superficie aprox. que aporta el municipio al Parque Nacional		% Superficie municipal incluida dentro del Parque Nacional
	(ha)	(%)	
Almonte	28.954,90	54,2	33,53
Aznalcázar	14.606,94	27,34	32,50
Hinojos	9.796,74	18,34	30,54
La Puebla del Río	66,10	0,12	0,18
Zonas de Protección			
Almonte	1.945,82	28,94	2,25
Zona de Protección Mar Litoral	4.778,82	No procede	No procede

Fuente: Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

El Parque Nacional de Doñana fue declarado en 1980 como **Reserva de la Biosfera** por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), fue incluido en 1982 en la Lista como **Zona Húmeda de Importancia Internacional para la avifauna en la lista del Convenio Ramsar (Humedal Ramsar)**, fue declarado en 1988 **Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA)** de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (Red Natura 2000) por la Comunidad Europea mediante Directiva 79/409/CEE, y el 17 de diciembre de 1994, fue declarado **Patrimonio de la Humanidad** por la UNESCO.

En 1989 y en virtud de la Ley 2/1989, de 18 de julio, se creó el Parque Natural Entorno de Doñana, cuya denominación como **Parque Natural de Doñana** fue modificada por Decreto 2/1997, de 7 de enero, abarcando en la actualidad un total de 68.236,40 ha.

En el siguiente cuadro se detallan los términos municipales incluidos en el ámbito del Parque Natural:

Municipio	Superficie aprox. que aporta el municipio al Parque Natural		% Superficie municipal incluida dentro del Parque Natural
	(ha)	(%)	
Almonte	26.739,59	39,19	30,97
Aznalcázar	4.571,15	6,70	10,17
Bonares	1.508,00	2,21	23,10
Hinojos	13.225,08	19,38	41,23
Isla Mayor	563,85	0,83	4,92
La Puebla del Río	11.215,92	16,14	29,79
Lucena del Puerto	1.455,18	2,13	20,48
Moguer	3.561,96	5,22	17,46
Pilas	119,68	0,18	2,61
Sanlúcar de Barrameda	3.494,91	5,12	19,40
Villamanrique de la Condesa	1.781,08	2,61	30,78

Fuente: Plan de Ordenación de Recursos Naturales**.**

El Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural de Doñana se gestionan conjuntamente bajo la denominación de **Espacio Natural de Doñana (END)** en virtud de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, cuya entrada en vigor ha estado suspendida hasta la declaración de constitucionalidad por Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 331/2005, de 15 de diciembre.

El área protegida del END abarca 128.385,8 ha, que se distribuyen por un total de 11 municipios, ubicados en 3 provincias diferentes (Huelva, Sevilla y Cádiz). La Zona de Protección del Parque Nacional y el Parque Natural coinciden en 678,87 ha. En el Anexo I se muestra la cartográfica del Parque Nacional y del Parque Natural que integran el END.

Como consecuencia de sucesivas resoluciones, se ampliaron determinados reconocimientos internacionales y comunitarios del Parque Nacional al ámbito del Parque Natural, así, el conjunto del END fue designado ZEPA en 2002, incorporado como Humedal Ramsar en su práctica totalidad en 2005, ocupando una extensión de 111.645,806 ha, y fue declarado Reserva de la Biosfera por la UNESCO, que, tras la ampliación de 2012, abarca una superficie de 268.293,72 ha, superior a la del propio END.

Asimismo, el END fue incluido en la lista de **Lugares de Importancia Comunitaria** (**LIC**) de la Región Biogeográfica Mediterránea por Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006. En la misma y sucesivas decisiones de aprobó el **LIC de Doñana Norte y Oeste** (ES6150009), lindando con el END.

Mediante Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, fue declarada la **Zona Especial de Conservación de la Red Natura 2000 ZEC Doñana** (ES0000024) y mediante Decreto 142/2016, de 2 de agosto, fue declarada la **ZEC Doñana Norte y Oeste** (ES6150009).

También se localizan en la zona limítrofe al END y dentro del espacio declarado Reserva de la Biosfera por la UNESCO, otras figuras de protección, como la **ZEC Dehesa de Torrecuadros y Arroyo de Pilas** declarada por Decreto 105/2020, de 28 de julio; la parte final del Paisaje Protegido **Corredor Verde del Guadiamar** declarado por Decreto 112/2003, de 22 de abril; parte del **Paraje Natural Brazo del Este** declarado por Ley 2/1989, de 18 de julio, y también declarado ZEPA desde 2002; así como diversos monumentos naturales y reservas naturales concertadas.

En el **Anexo I** se incluye el mapa cartográfico del END y su entorno con el detalle de todas las figuras de protección inscritas en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

3.1.2. Instrumentos de planificación de la gestión del END y su entorno

Los principales instrumentos de planificación y gestión del END y su entorno que abarcan en su horizonte temporal el ejercicio 2020 (último ejercicio del ámbito temporal de la presente actuación) son los siguientes:

- Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre (POTAD).
- II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana, aprobado por Decreto 313/2010, de 22 de junio (II-PDSD).
- Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana y programa de medidas complementarias, aprobados por Decreto 178/2014, de 16 de diciembre (PEORN).
- Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) aprobados por Decreto 142/2016, de 2 de agosto.

A continuación, se destacan los elementos más importantes de los citados planes.

3.1.2.1. Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana

El POTAD fue aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, como plan subregional al amparo de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la finalidad de establecer el marco jurídico para la ordenación y desarrollo sostenible del entorno de Doñana para garantizar y compatibilizar la preservación de los recursos ambientales y territoriales con el progreso socioeconómico y la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Para ello marca tres objetivos generales, con sus correspondientes líneas de actuación (17) y propuestas.

Por otro lado, sin que conste su vinculación con los objetivos generales, líneas de actuación y propuestas citadas, la memoria económica del POTAD, con un coste estimado de 194,27 millones de euros, se organiza en torno a cuatro programas (articulación territorial, adecuación del espacio turístico para una explotación sostenible, protección y valorización de los recursos ambientales y territoriales y planeamiento y estudios) y diez subprogramas con 47 acciones calendarizadas según períodos de cuatro años en el corto, medio y/o largo plazo, que deberán estar ejecutadas o en ejecución en un plazo máximo de 12 años.

La vigencia del POTAD es indefinida, debiendo ser objeto de seguimiento por la Comisión de Gestión y Seguimiento del Plan cada cuatro años, mediante informe donde se analice el grado de ejecución y las incidencias ocurridas, se propongan las medidas necesarias, y se determine, en su caso, la conveniencia de revisión o modificación.

3.1.2.2. II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana (II PDS)

El PDS del END, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, es el instrumento para la promoción del desarrollo en el END y su Área de Influencia Socioeconómica en el marco de la conservación y protección de los recursos naturales de dicho ámbito.

En Doñana y su entorno han existido dos Planes de Desarrollo Sostenible, el I PDS y su entorno cuya vigencia abarcaba el período 1993-2000, y el II PDS de Doñana aprobado por Decreto 313/2010, de 22 de junio, que no contempla un horizonte temporal de ejecución, y que se concreta en los Programas Operativos de elaboración anual y carácter trienal.

El II PDS de Doñana marca 57 orientaciones estratégicas sobre 12 áreas clave que dan respuesta a 6 objetivos generales. Para la consecución de los objetivos generales el II PDS prevé el desarrollo de 103 actuaciones con sus correspondientes indicadores de realización y resultados, organizados en torno a 6 programas, 28 líneas de actuación y 57 orientaciones estratégicas.

Los seis programas incluyen: 1. Recuperación de ecosistemas. 2. Refuerzo de las estructuras territoriales. 3. Mejora de los equipamientos productivos integración territorial. 4. Reforzamiento de las capacidades de adaptación global y local de la población. 5. Mejora de la cohesión social y de la capacidad de respuesta colectiva. 6. Refuerzo de los valores positivos y naturales de la imagen de Doñana.

Para la elaboración, seguimiento y evaluación del II PDS de Doñana la Consejería competente en materia de medio ambiente está asistida por una Comisión de Coordinación, cuya composición y funciones se determinaron en la Orden de 27 de diciembre de 2005. El cumplimiento de los programas operativos será objeto de seguimiento anual y evaluación cada tres años.

3.1.2.3. Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío al norte de la Corona Forestal de Doñana y programa de medidas complementarias a dicho Plan

El Plan Especial y el programa de medidas complementarias se aprobaron por Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, con el objeto de compatibilizar las oportunidades de desarrollo de este territorio, especialmente en materia de agricultura y turismo, con la protección de los excepcionales valores naturales de Doñana y el uso racional del agua de acuerdo con lo previsto en el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (POTAD).

El Plan se establece con una vigencia indefinida, e incluye 55 actuaciones presupuestadas y calendarizadas en el corto, medio y/o largo plazo, referidas a 19 sub-programas sobre 5 programas principales (espacio agrícola, espacio forestal, recurso hídrico, conectividad ecológica y planes y estudios). El seguimiento se atribuye a la Comisión de Seguimiento y Ejecución del Plan adscrita a la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Las actuaciones del corto plazo se debían iniciar en los cinco primeros años, las actuaciones del medio plazo se iniciarán entre el año cinco y el diez y las actuaciones a largo plazo se iniciarán entre el año once y el quince.

En cuanto al programa de medidas complementarias, aprobado conjuntamente con el Plan y con la misma clasificación temporal, las 34 actuaciones se refieren a los ámbitos de actividad agraria, recurso hídrico y el espacio forestal y conectividad ecológica, siendo responsabilidad de la Comisión de Seguimiento y Ejecución la evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos.

3.1.2.4. Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

Los primeros Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Nacional de Doñana, fueron aprobados mediante Real Decreto 2421/1984, y Real Decreto 1772/1991. La vigencia de este último fue prorrogada por Orden de 29 de febrero de 1996.

En cuanto al Parque Natural de Doñana, el primer Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) con una vigencia de 8 años y el primer Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) con una vigencia de 4 años, fueron aprobados por Decreto 2/1997, y su vigencia prorrogada por Orden de 14 de marzo de 2001.

La Ley 8/1999 estableció la gestión unificada del Espacio Natural de Doñana mediante tres tipos de planes, uniendo a los ya existentes (PORN y PRUG), el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), y atribuyendo la competencia para su aprobación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la consejería competente en materia de medio ambiente, si bien la entrada en vigor de dicha norma fue suspendida por el Tribunal Constitucional (TC) ante el recurso interpuesto por el Estado.

Tras la STC nº 194/2004, de 10 de noviembre, la gestión del Parque Nacional y del Parque Natural de Doñana se unificó en la Junta de Andalucía, formalizándose por Real Decreto 716/2006, de 9 de junio, la ampliación del traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios, así como los bienes, derechos y obligaciones, y medios personales, en materia de conservación de la naturaleza del Parque Nacional de Doñana, de la Administración del Estado.

El primer PRUG del Parque Nacional de Doñana establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó por Decreto 48/2004, de 10 de febrero, mientras que el segundo PORN y PRUG del Parque Natural de Doñana se aprobaron por Decreto 97/2005, de 11 de abril. Ambos Decretos y su correspondiente planificación han sido derogados y sustituidos por Decreto 142/2016, de 2 de agosto, en ejecución en la actualidad. Dicho Decreto aprobó un PORN y un PRUG único para el Espacio Natural de Doñana.

El PORN y el PRUG del Espacio Natural de Doñana, tienen la consideración de Planes de Gestión a los efectos de lo establecido en el artículo 6.1. del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre[3], por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

El PORN del END es el principal instrumento de planificación estratégica para promover la conservación de los recursos naturales y ecosistemas, la investigación científica de los mismos, ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y establecer las directrices necesarias para una adecuada gestión integral del Espacio Natural.

[3] Art. 6.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres: Respecto de las zonas especiales de conservación, las Comunidades Autónomas ***correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión***, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares.

El plan establece 16 objetivos generales para el ámbito del PORN (epígrafe 6.1) y 7 objetivos generales para las prioridades de conservación (epígrafe 6.2).

Para alcanzar dichos objetivos se establecen las estrategias básicas que se materializan en criterios y directrices de ordenación y zonificación (epígrafe 7 del PORN) y una normativa específica para el espacio (epígrafe 8 del PORN) para establecer una correcta asignación de usos en el territorio (zonificación), regular el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de las diferentes actividades, y orientar la gestión de los recursos naturales y la aplicación de las políticas sectoriales en el espacio.

En el PRUG del END (Anexo VI del Decreto 142/2016) se establecen 34 objetivos específicos para el conjunto del END y 28 objetivos específicos para las prioridades de conservación.

Para el logro de esos objetivos se prevén diversas formas de intervención, entre las que cabe destacar el establecimiento de "8. Un sistema de indicadores que permita conocer el avance en la ejecución del Plan así como en la efectividad del desarrollo de sus objetivos y el cumplimiento de los objetivos establecidos para las prioridades de conservación".

Los principios generales para la gestión se establecen en base a ciertos ejes entre los que se incluye el seguimiento y monitorización de todos los parámetros ambientales de interés y la evaluación.

El equipo de gestión deberá realizar el seguimiento anual de los planes de gestión del END mediante la cumplimentación de los indicadores de ejecución que se incorporarán a la Memoria Anual de Actividades del Espacio Natural (seis en el PORN y ocho en el PRUG), y su evaluación cada seis años, la primera en 2018, mediante la cumplimentación de los indicadores de cumplimiento de objetivos del espacio natural (20 para el PORN y 49 para el PRUG) y para prioridades de conservación de hábitats y especies presentes en la ZEC y ZEPA Doñana (7 para el PORN y 32 para el PRUG) –epígrafes 10 del PORN y 8 del PRUG-.

3.2. Marco legal y regulatorio

Son numerosas y diversas las normas que disciplinan el marco normativo regulatorio con implicación en el Espacio Natural de Doñana y su entorno, tanto de ámbito comunitario, como estatal y autonómico. Las principales normas en atención a su relevancia para los objetivos de la fiscalización se han incorporado al Anexo II, organizadas según hayan emanado del ámbito comunitario, estatal o autonómico, y por orden cronológico.

3.3. Estructura organizativa y de control interno

Las competencias en las materias de medio ambiente y agua se atribuyen a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible como dispone el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (antes Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

En concreto, corresponde a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático (antes Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático), impulsar y coordinar la ejecución de las acciones relacionadas, entre otras, con las siguientes materias (artículo 8.2 Decreto 103/2019, de 12 de febrero):

- La coordinación de las políticas de medio ambiente y agua.
- La promoción, coordinación y desarrollo de las políticas de mitigación y adaptación frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético.
- La conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad de Andalucía.
- El fomento del desarrollo socioeconómico sostenible en relación con el patrimonio natural y, especialmente, dentro de los espacios naturales protegidos, así como el uso público con ellos relacionado.
- La adaptación de los ecosistemas naturales a los efectos del cambio global, entendido como las modificaciones ambientales derivadas de la acción humana que afectan a los procesos naturales básicos, en coordinación con otros órganos directivos que tengan competencia en la materia.
- La gestión integrada de la calidad ambiental, incluida la responsabilidad medioambiental y reparación de daños al medio ambiente.
- La política de agua y, en especial, la protección y recuperación del ciclo integral del agua y la promoción de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.
- La planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias; prevención de avenidas e inundaciones y situaciones de sequía, sin perjuicio de las competencias de las Entidades Locales y la conservación, restauración y gestión del dominio público hidráulico.

La citada Secretaría General tiene atribuida la programación y planificación estratégica y la evaluación ambiental de planes y programas, así como la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo Sostenible en los Espacios Naturales Protegidos y su área de influencia (art. 8.4.e) del Decreto 103/2019, de 12 de febrero).

Dentro de la citada Consejería se incluyen, entre otros, los siguientes órganos directivos centrales con diversas funciones en el entorno de Doñana:

La Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos (antes Dirección General de Medio Natural y Espacios Protegidos) a la que le corresponde la administración y gestión de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada y la elaboración, tramitación, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios naturales protegidos, y otros instrumentos de gestión de la Red Natura 2000 (arts. 14.2 d) y h) del Decreto 103/2019, de 12 de febrero).

La Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera (antes dependiente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural) a la que le corresponde el ejercicio de las funciones conducentes a la sostenibilidad ambiental de la producción agraria (arts. 11. j) del Decreto 103/2019, de 12 de febrero).

Por otro lado, el seguimiento del POTAD se atribuye a la Comisión de Gestión y Seguimiento del Plan, presidida por la persona titular de la Consejería de Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (antes Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

De conformidad con el Decreto 107/2019, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio (antes Secretaría General de ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana) es la encargada de la elaboración, evaluación y seguimiento de las estrategias, planes y programas en materia de ordenación del territorio.

3.4. Personal de contacto

Se ha solicitado y obtenido como interlocutor por parte de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a la Coordinadora de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, y por parte de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible a la Jefa de Servicio de Gestión del Medio Natural de la Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible de Huelva.

4. INFORME A EMITIR

La estructura del Informe se adecuará a la estructura descrita en las ISSAI-ES y las GPF-OCEX, en especial la GPF-OCEX 4000 “Guía para las auditorías de cumplimiento”. La ISSAI-ES-300 “Principios fundamentales de la fiscalización operativa”, la ISSAI-ES 3000 “Normas y directrices para la fiscalización operativa” y la ISSAI-ES 3100 “Anexo a las directrices para la fiscalización operativa” no establecen un modelo de informe a emitir, aunque dictan las características que debe tener un informe correcto y útil estableciendo que los resultados y conclusiones se han de presentar por separado. El informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente.

El informe a emitir, además de incluir el título, presentará la siguiente estructura:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de la Junta de Andalucía
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía
4. Objetivos y Alcance
5. Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad
6. Fundamentos de la opinión de legalidad
7. Conclusiones de la fiscalización operativa
8. Recomendaciones
9. Apéndices
10. Anexos.

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de auditoría

Consejero responsable de la actuación: Daniel Albarracín Sánchez.

El equipo de trabajo está compuesto por un auditor, dos técnicos de auditoría y un administrativo.

5.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de la distribución de horas se muestra en el siguiente cuadro:

Mes	Año	Días Laborables Mes	Horas Mes (Nº)	Horas auditor	Horas técnicos	Total horas
Septiembre	2021	22	154	46	46	91
Octubre	2021	20	140	35	116	151
Noviembre	2021	21	147	42	133	175
Diciembre	2021	21	147	14	84	98
Enero	2022	20	140	112	154	266
Febrero	2022	19	133	133	266	399
Marzo	2022	23	161	161	161	322
Abril	2022	19	133	133	133	266
Mayo	2022	7	49	49	49	98
Total		**230**	**1.610**	**725**	**1.484**	**2.209**

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 2.209 horas.

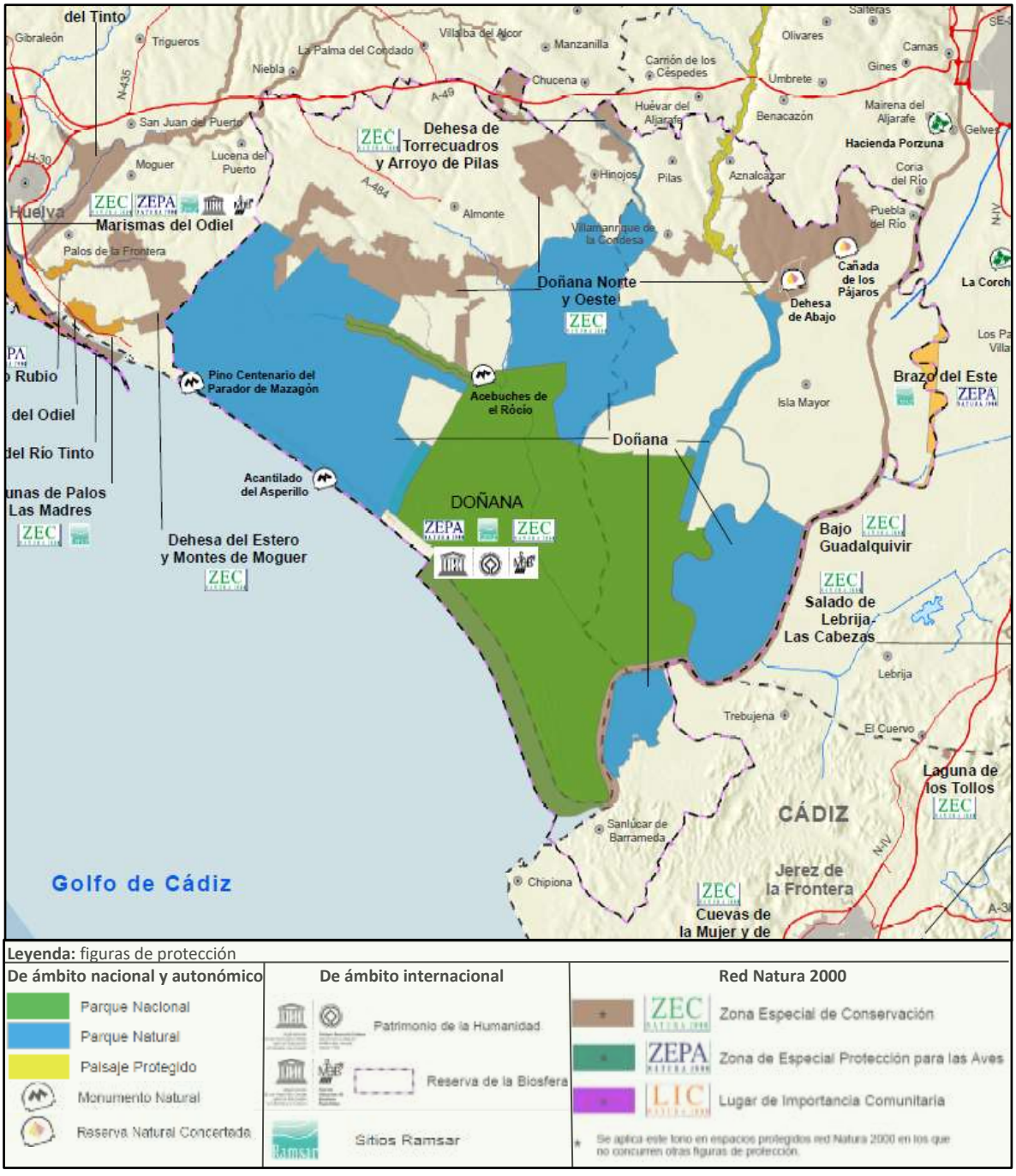
5.3. Calendario previsto

El calendario previsto es el siguiente:

Fases	Fechas
Comunicación del inicio de las actuaciones	09/06/2021
Inicio de la planificación:	
Primera petición de información	Principios junio 2021
Primera recepción de información	Mediados julio 2021
Primeras entrevistas	Mediados septiembre 2021
Inicio de los trabajos de campo	Mediados enero 2022
Finalización del trabajo de campo	Finales abril 2022
Borrador de Informe (entrega a Consejero)	13/05/2022

ANEXO I

CARTOGRAFÍA DOÑANA



Fuente: Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)

ANEXO II. MARCO NORMATIVO

Normativa comunitaria

- **Directiva** 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la **conservación de las aves silvestres**. Deroga la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, modificada en varias ocasiones (**Directiva de Aves**, origen de las ZEPA de la Red Natura 2000).
- **Directiva** 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, establecimiento de un marco para la acción comunitaria en el ámbito de la política del agua (**Directiva Marco del Agua**).
- **Directiva** 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la **conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres**, modificada en varias ocasiones (Directiva 97/62/CE del Consejo, Reglamento (CE) Nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, Directiva 2006/105/CE del Consejo y Directiva 2013/17/UE del Consejo) (**Directiva de Hábitats**, origen de la Red Natura 2000).
- **Directiva** 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la **contaminación producida por nitratos** utilizados en la agricultura (**Directiva de Nitratos**)
- **Directiva** 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el **tratamiento de las aguas residuales urbanas** (**Directiva de Aguas Residuales**).

Normativa estatal

- Constitución Española.
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana.
- Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana, modificado por Decreto 3101/1973, de 9 de noviembre.
- Resolución de 6 de febrero de 2004, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de febrero de 2004, por el que se amplían los límites del Parque Nacional de Doñana por incorporación de terrenos colindantes al mismo.

Normativa autonómica

- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana.

- Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva), y el programa de medidas complementarias a dicho Plan.
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 313/2010, de 22 de junio, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y el Programa Operativo Horizonte 2011. Planificación e informes de seguimiento.
- Decreto 97/2005, de 11 de abril, por el que se establece la ordenación del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana, modificado por Decreto 15/2011, de 1 de febrero y derogado por Decreto 142/2016, de 2 de agosto.
- Decreto 48/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, modificado por Decreto 97/2005, de 11 de abril, y derogado por Decreto 142/2016, de 2 de agosto.
- Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana.
- DECRETO 112/2003, de 22 de abril, por el que se declara Paisaje Protegido el Corredor Verde del Guadiamar.
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.
- Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el que se modifican la denominación y límites del Parque Natural Entorno de Doñana, que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana, y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del mismo. (derogado sin modificación).

También deben destacarse, entre otras, las siguientes resoluciones jurisdiccionales:

- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 331/2005, de 15 de diciembre (recurso nº 368/2000).
- Sentencia del Tribunal Constitucional nº 194/2004, de 4 de noviembre (recursos 460/98, 469/98 y 483/98).