DIRECTRICES TÉCNICAS

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

(JA 05/2019)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2019 un informe de fiscalización sobre el programa presupuestario 44E "Gestión del medio natural". Estas directrices técnicas sirven de justificación para modificar el título del informe como consecuencia de la concreción del alcance del mismo.

No hay antecedentes recientes de fiscalizaciones relacionadas con el medio ambiente y, más concretamente, con la gestión del medio natural. Hay que remontarse hasta los informes JA 02/2005 "Fiscalización de la gestión de los parques naturales" y JA 02/2006 "Fiscalización del Plan INFOCA" para encontrar actuaciones relativas a esta materia. El tiempo transcurrido desde la terminación de los citados informes y la oportunidad de dar alcance de nuevo a esta política motivan la realización de esta fiscalización.

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO DE FISCALIZACIÓN

2.1. Naturaleza y objeto

2.1.1. Competencia, funciones y unidades administrativas

Hasta el ejercicio 2018, la **competencia** en el ámbito de la gestión del medio natural ha correspondido a la Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Como consecuencia del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, las competencias en materia de medio ambiente se han atribuido a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Conforme al Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de esta nueva consejería, la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos desempeñará las funciones en el referido ámbito de gestión del medio natural.

De acuerdo a las funciones previstas en los citados decretos de competencias, la **gestión del medio natural** consiste en lo siguiente:

a) La adecuación, seguimiento y gestión del Plan Forestal Andaluz, en especial en lo referente a la protección y manejo de la cubierta vegetal, la naturalización y diversificación de las masas forestales y la lucha contra la erosión y la desertización, así como las actuaciones contempladas en el Plan de Medio Ambiente de Andalucía, Plan Andaluz de Humedales y Plan Andaluz de Acción por el Clima en su ámbito competencial.
b) La ordenación, conservación y protección del monte mediterráneo y el fomento de su aprovechamiento multifuncional y sostenible, tanto de titularidad pública como privada.
c) La planificación y ejecución de las restauraciones forestales, incluidas las hidrológico-forestales, salvo las que se lleven a cabo en el dominio público hidráulico.
d) La prevención y control de las plagas o enfermedades forestales, así como el control y certificación de semillas, materiales forestales de reproducción y producciones forestales.
e) El fomento de la primera transformación de productos forestales y el control de la comercialización de madera ilegal en el ámbito de sus competencias.

f) La **prevención y lucha contra las emergencias ambientales causadas por los incendios forestales**, las enfermedades de la fauna silvestre y el uso de venenos y la restauración de sus efectos.

g) El seguimiento, protección y conservación de la geodiversidad y biodiversidad y de los hábitats marítimos y terrestres, desarrollando las Estrategias Andaluzas de Gestión Sostenible de la Geodiversidad y Biodiversidad y las actuaciones que promuevan la conectividad ecológica, así como la gestión y regulación de su aprovechamiento sostenible tanto en propiedades públicas como privadas y el régimen de autorizaciones para la manipulación de las especies de fauna, flora y hongos silvestres.

h) La ordenación, conservación, protección y seguimiento de las especies de caza y pesca deportiva continental y el fomento de su aprovechamiento sostenible, tanto en la propiedad pública como en la privada.

i) El desarrollo de actuaciones para la conservación, restauración y puesta en valor del patrimonio natural y la gestión de los recursos naturales de Andalucía propiciando su racional utilización, así como la custodia del territorio.

j) El ejercicio de potestades administrativas en materia de responsabilidad ambiental y reparación de daños en relación con el patrimonio natural y la biodiversidad y las acciones relacionadas con dicha materia cuando excedan del ámbito provincial.

k) La planificación y coordinación de la red de equipamientos de medio natural y las infraestructuras y servicios asociados de titularidad pública.

Además, esta Dirección General tiene las competencias en el ámbito de los espacios protegidos y, desde 2019, las de la red de vías pecuarias.

Este centro directivo se organiza en las siguientes **unidades administrativas**, correlacionados con las competencias anteriores:

- Coordinación General de Gestión del Medio Natural
- **Centro Operativo Regional de Prevención y Extinción de Incendios**
- Servicio de Gestión Forestal Sostenible
- Servicio de Geodiversidad y Biodiversidad
- Servicio de Restauración del Medio Natural
- Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental
- Servicio de Planificación, Coordinación y Gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía
- Servicio de Uso Público y Fomento Socioeconómico de los Espacios Naturales

Además, se contemplan otras unidades:

- Coordinación General de Espacios Protegidos
- Servicio Económico Administrativo
- Espacio Natural de Doñana[1]
- Espacio Natural de Sierra Nevada
- Oficina para el plan de vías pecuarias

[1] El plan de actuaciones de 2020 prevé el informe JA 14/2020 "Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los recursos naturales del Espacio Natural Doñana por la Junta de Andalucía".

2.1.2. El programa presupuestario y sus objetivos

Los créditos asignados a todas estas competencias y funciones se registran en el **programa 44E "Gestión del medio natural".**

Los **objetivos operativos** perseguidos por este programa se exponen a continuación, mediante la referencia numérica consignada en las fichas de programa del presupuesto y en las fichas de cumplimiento de objetivos por programa de la Cuenta General:

OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA 44E

Objetivos Operativos 2019 // 2018	2019	2018
Impulsar la gestión sostenible de los parques nacionales	1.1	No había
Prevención y extinción de incendios // Desarrollar el Plan INFOCA para la prevención y extinción de incendios	1.2	2.OO1
Restauración y conservación del medio natural // Restaurar ecosistemas afectados por fenómenos catastróficos	1.3	3.OO2
Conservación del patrimonio natural y cultural en pueblos, paisajes rurales y lugares de gran valor natural	1.4	4.OO3
Gestión forestal sostenible // Desarrollar una gestión forestal sostenible	1.5	5.OO4
Ordenación cinegética y piscícola // Mejorar la ordenación cinegética y piscícola	1.6	6.OO5
Conservación y uso sostenible la Biodiversidad y la Geodiversidad	1.7	7.OO6
Potenciar la gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, incluyendo la Red Europea Natura 2000	1.8	8.OO7
Promover el uso público en los espacios naturales andaluces	1.9	9.OO8
Recuperar, ordenar y acondicionar la Red Andaluza de Vías Pecuarias	1.10	No había

Fuente de información: Elaboración propia a partir de las fichas de programa del presupuesto y de las fichas de cumplimiento de objetivos por programa de la Cuenta General. **Cuadro nº1**

A su vez, este programa persigue como **objetivo estratégico** la conservación y gestión del medio natural y su biodiversidad.

La distinción entre objetivo estratégico y operativo obedece al plazo de consecución de los mismos. Conforme a las guías de elaboración de la información cualitativa del presupuesto, elaboradas por la Dirección General de Presupuestos, desde 2018 el objetivo estratégico representa un cumplimiento a medio y largo plazo, superior a un año, en tanto que los objetivos operativos son a corto plazo, es decir, a un año.

2.1.3. Liquidación presupuestaria y estimación del gasto: Relevancia de la prevención y lucha contra los incendios forestales

La **liquidación presupuestaria** del programa 44E durante el periodo 2014-2018 se expone en el siguiente cuadro:

DIRECTRICES TÉCNICAS

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 44E

M€

Cap.	Anualidad 2014		Anualidad 2015		Anualidad 2016		Anualidad 2017		Anualidad 2018	
	C.D.	O.R.	C.D.	O.R.	C.D.	O.R.	C.D.	O.R.	C.D.	O.R.
1.Personal	7,44	7,82	8,65	8,33	8,38	8,49	23,25	23,40	22,93	23,59
2.Gto.Corr.	0,04	--	0,03	0,02	0,14	0,02	3,45	2,89	2,27	1,84
3.Gto.Fcieros.	0,60	0,03	0,45	0,45	0,69	0,69	1,38	0,91	1,59	1,51
4.Transf.corr.	98,29	98,29	156,96	156,96	200,58	200,58	0,01	0,01	0,02	0,01
6.Inversiones	143,28	91,83	127,69	97,45	96,55	34,12	149,79	69,29	133,59	66,42
7.Transf.cap.	34,79	3,68	36,02	28,14	39,25	3,37	23,98	3,29	36,26	1,48
Totales	**284,43**	**201,65**	**329,80**	**291,35**	**345,60**	**247,26**	**201,85**	**99,78**	**197,03**	**94,85**

C.D.: Créditos definitivos / **O.R.:** Obligaciones reconocidas

Fuente de información: Elaboración propia a partir de las fichas de cumplimiento de los objetivos por programa. **Cuadro nº2**

Además, existen otras **fuentes alternativas de información para estimar el gasto**, a partir de diferentes documentos elaborados por la Dirección General competente en la gestión del medio natural.

Por una parte, las **memorias anuales de seguimiento del Plan Forestal Andaluz**[2] representan el único instrumento de cuantificación de las inversiones por programas[3], líneas de actuación y actuación. Conforme a la última memoria publicada, las inversiones de la Consejería competente en materia de medio ambiente en 2016 han sido las siguientes:

INVERSIONES DEL PLAN FORESTAL ANDALUZ EN 2016

Programas	Inversión (M€)	%
Control de los incendios forestales	132,82	79,28
Conservación y recuperación de la biodiversidad y geodiversidad y gestión cinegética y piscícola	14,79	8,83
Espacios naturales protegidos y articulación de los elementos que integran el medio natural	6,69	3.99
Aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y transformación y comercialización de los productos forestales	4,67	2,79
Uso público	2,75	1,64
Control de la erosión y la desertificación y restauración de los ecosistemas	1,65	0,98
Control de plagas y enfermedades forestales	0,62	0,37
Medidas horizontales a los programas		
Cooperación territorial e institucional	2,73	1,63
Formación, educación y divulgación	0,57	0,34
Investigación e innovación	0,24	0,15
TOTAL	**167,53**	

Fuente de información: Memorias de seguimiento de 2016 del Plan Forestal Andaluz. **Cuadro nº3**

[2] El Plan Forestal Andaluz se aprobó por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1989 con una vigencia de 60 años y ha sido sometido a diversas adecuaciones desde entonces. Memorias de seguimiento del Plan Forestal Andaluz: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=f77ca63378096110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnextchannel=e2ae4e5bf01f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD

[3] Estos programas no son los programas presupuestarios incluidos en los presupuestos y cuentas generales. Es la forma que tiene el Plan de agrupar las líneas de actuaciones.

Esta memoria de 2016 recoge además 22,99 M€ invertidos por el Estado y 20,69 M€ aportados por otras consejerías de la Junta de Andalucía. De esta última cifra, destacan los 18,20 M€ invertidos por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Por otro lado, las **memorias anuales del Plan INFOCA**[4] cuantifican la inversión realizada por la Junta de Andalucía en los dispositivos de prevención y extinción de incendios forestales. Es decir, se refieren a una de las principales competencias incluidas en el programa 44E. Según la última memoria disponible, la de 2017, se han invertido 157,60 M€. En 2016 se gastaron 164,10 M€.

De estas fuentes **se deduce que los gastos en la prevención y lucha contra los incendios forestales son la partida más representativa dentro del programa 44E** y del ámbito de la gestión del medio natural.

Otra aproximación para justificar el mayor peso de la inversión en prevención y lucha contra los incendios se ha obtenido a partir de la descripción de los proyectos del **anexo de inversiones del presupuesto** de 2018. Se ha podido estimar que, al menos, el 48% de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 del programa 44E se refieren a proyectos relacionados con la prevención y lucha contra los incendios forestales.

Por ello, **se concreta dentro del alcance de este informe una especial referencia a la extinción y lucha contra los incendios forestales en el ámbito de la Junta de Andalucía**. En el apartado 3 de estas directrices se detalla el alcance tanto de la fiscalización del programa como de la concreción realizada.

2.1.4. Marco estratégico

El **marco estratégico de referencia** en la extinción y lucha contra los incendios forestales se estructura en los dos planes estratégicos citados como fuentes de información para la cuantificación del gasto.

Por una parte, se promulgó el **Plan Forestal Andaluz**, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de febrero de 1989. Con el objetivo de garantizar su permanencia en el tiempo, su vigencia se estableció para sesenta años, de acuerdo con la duración de los ciclos naturales de la vegetación. No obstante, en el propio Plan se estableció que su ejecución se llevaría a cabo en fases decenales, con revisiones cada cinco años y la obligación de realizar memorias anuales donde se refleje el grado de consecución de los objetivos, la cuantía de las inversiones realizadas y en su caso, las medidas necesarias para corregir las desviaciones que se detecten. La última adecuación o actualización se realizó en 2015, estando pendiente una más reciente.

[4] El Plan INFOCA se regula mediante el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y se modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.
Memorias anuales del Plan INFOCA:
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=047cf30feb3f9410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=7c162a4276d6b410VgnVCM2000000624e50aRCRD

DIRECTRICES TÉCNICAS

Uno de los programas (relacionados en el cuadro nº3) de este plan es el de **control de los incendios forestales**, cuyas líneas de actuación, actuaciones e inversiones en 2016 han sido las siguientes:

INVERSIÓN EN EL PROGRAMA DE CONTROL DE LOS INCENDIOS FORESTALES DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MEDIO AMBIENTE AÑO 2016

Línea de actuación	Actuación	Inversión (€)	%
Gestión preventiva	Tratamientos selvícolas preventivos	21.920.840,69	16,51
	Cortafuegos mecanizados	3.994,87	0,00
	Utilización de la ganadería extensiva en el mantenimiento de áreas pasto cortafuegos	561.388,11	0,43
	Ayudas para la prevención y lucha contra incendios forestales	6.335.925,81	4,77
	Otros (CEAF, convenios I+D, apoyo jurídico)	4.943.230,47	3,72
Lucha contra incendios	Mejora de los medios y de la red de comunicaciones	134.591,65	0,10
	Mantenimiento de instalaciones	3.614.042,15	2,72
	Mantenimiento y mejora de los sistemas de detección	17.612,10	0,01
	Mejora de la red de comunicaciones	334.327,16	0,25
	Contratación de medios aéreos	23.205.712,81	17,47
	Dispositivo INFOCA	71.746.188,96	54,02
Actuaciones posteriores a la extinción	Labores posteriores a la extinción	84,36	0,00
TOTAL		**132.817.939,14**	

Fuente de información: Memorias de seguimiento de 2016 del Plan Forestal Andaluz. **Cuadro nº4**

Este plan establece dos niveles de seguimiento:

- Ejecución de los programas mediante indicadores para hacer el seguimiento de la ejecución tanto financiero como material. Es la información rendida en las memorias de seguimiento del Plan (ver enlace de la nota 2 a píe de página).
- Cumplimiento de los objetivos de la adecuación, a través de indicadores que permiten medir y evaluar la consecución de los objetivos que se persiguen[5]. Esta información no estará disponible hasta la promulgación de una nueva actualización.

Por otra parte, se mantiene el **Plan INFOCA**[6], regulado mediante el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y se modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre. Es un plan de vigencia indefinida.

[5] Tercera adecuación del Plan Forestal Andaluz. Horizonte 2015. Epígrafe 6.13. Seguimiento del cumplimiento de objetivos. Pag.622 en adelante: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=fb705d3e12007210VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=e2ae4e5bf01f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD

[6] Plan de Emergencias por Incendios Forestales de Andalucía (Plan INFOCA): http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=a3d84ba0f1bf7510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=2076a5f862fa5310VgnVCM1000001325e50aRCRD

El preámbulo del Plan INFOCA expone que ha de dar respuesta a dos cuestiones de forma coordinada:

- En primer lugar, el incendio forestal produce graves daños sobre el medio natural, lo que exige a las Administraciones Públicas la inmediata respuesta con el fin de minimizar las pérdidas que se puedan ocasionar.
- Por otro lado, el incendio forestal puede generar, en su avance, situaciones de grave riesgo para personas y bienes de naturaleza no forestal que requieren la adopción de medidas por las administraciones que salvaguarden su seguridad.

Por ello, el Plan debe establecer la estructura organizativa y procedimientos de intervención para proceder a la detección y extinción del incendio forestal y a la protección de las personas y bienes de naturaleza no forestal que puedan verse afectados como consecuencia del incendio.

El objeto de este plan es establecer las medidas para la detección y extinción de los incendios forestales y la resolución de las situaciones de emergencia que de ellos se deriven. Establece la estructura organizativa y los procedimientos que regulan la utilización, coordinación y movilización de los medios y recursos cuya titularidad corresponde a la Junta de Andalucía y de los asignados al Plan INFOCA aportados por otras Administraciones Públicas y entidades u organizaciones de carácter público o privado, asegurando una mayor eficacia y coordinación en todos los procedimientos.

Este plan, en sus sucesivas ediciones, se aprueba en cumplimiento del artículo 32.a) de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales. El objeto de la ley es *"defender los montes o terrenos forestales frente a los incendios y proteger a las personas y a los bienes por ellos afectados, promoviendo la adopción de una política activa de prevención, la actuación coordinada de todas las Administraciones en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales y la restauración de los terrenos incendiados, así como el entorno y medio natural afectado."*

Por tanto, la ley regula la prevención, partiendo de la base de que la acción más eficaz contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan; la lucha contra los incendios, mediante la planificación y la extinción; y las actuaciones de restauración en las áreas incendiadas.

2.1.5. Participación de AMAYA

Otro asunto relevante a destacar es la **participación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua (AMAYA)** en la gestión del medio natural.

El artículo 4.3. de sus estatutos establece como funciones de esta agencia, en la gestión del medio natural, la realización de todo tipo de actividades empresariales relacionadas con dicha materia y, en general, el auxilio técnico en la planificación y ejecución de las competencias de la Consejería competente en Medio Ambiente sobre dichas materias. **En especial corresponderá a la Agencia la ejecución de servicios y el desarrollo de todo tipo de actuaciones relacionadas con la prevención y extinción de incendios forestales,** en los términos y con el alcance que se establezcan en las normas sobre prevención y lucha contra los incendios forestales y en el Plan de Emergencia por Incendios Forestales (Plan INFOCA).

La concreción de estas actividades se fijará en el programa de gestión o en las encomiendas de gestión, bajo la planificación, supervisión y evaluación de la consejería competente. Mediante Acuerdo de 29 de mayo de 2018, del Consejo de Gobierno, se aprobó el programa de gestión de AMAYA para el periodo 2018-2019. Las previsiones anuales de este programa se expresarán a nivel de detalle en los correspondientes planes anuales de acción de cada ejercicio presupuestario.

Entre los ocho objetivos de actuación del programa destaca uno directamente relacionado con la gestión del medio natural, las funciones de la agencia y el alcance de este informe: Objetivo 8 - Evolucionar hacía un dispositivo de emergencias ambientales en Andalucía. Para ello, el programa destaca como actividades propias la gestión de recursos de extinción de incendios forestales y los trabajos preventivos con la finalidad específica de reducir la propagación de los incendios. Para el seguimiento de estos objetivos y actividades, el programa plantea unos indicadores de gestión.

Los indicadores y datos más relevantes, obtenidos como consecuencia del seguimiento y ejecución de estos planes y programas, serán tenidos en cuenta y citados como fuentes de información a la hora de dar cumplimiento a los objetivos de este informe.

2.1.6. Otras fuentes de información

Por último, para la realización de este informe hay que tener en cuenta **las estadísticas forestales publicadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**[7], entre las que destacan las relativas a incendios forestales[8].

2.2. Marco legal y regulatorio

Las memorias de cumplimiento de objetivos por programa, incluidas en la Cuenta General rendida anualmente, detallan las normas relativas a aspectos operativos, distinguiendo entre comunitaria, estatal y autonómica.

Las principales normas, citadas en el punto anterior, son las siguientes:

- Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, desarrollada mediante reglamento por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.

- Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y se modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre. Este plan es el conocido como Plan INFOCA.

El marco legal se complementa con la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

[7] Estadísticas forestales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/

[8] Estadísticas de incendios forestales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/Incendios_default.aspx

2.3. Actividad desarrollada

Los valores alcanzados por los **indicadores del programa 44E**, como reflejo de las actividades que desarrollan los objetivos, se muestran en sus respectivas memorias de cumplimiento.

Los **niveles de ejecución** presupuestaria, calculados como el porcentaje de las obligaciones reconocidas respecto a los créditos definitivos, se muestran en el siguiente cuadro:

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR CAPÍTULOS DEL PROGRAMA 44E EN 2018

M€

Cap.	Crédito inicial	Crédito definitivo	Autoriza-ciones	Disposi-ciones	Obliga-ciones	Pagos	Grado de ejecución	Grado de pago
1.Personal	23,34	22,93	23,59	23,59	23,59	23,59	102,89%	100,00%
2.Gto.Corr.	1,99	2,27	2,00	2,00	1,84	1,45	81,07%	78,73%
3.Gto.Fcier.	0,50	1,59	1,51	1,51	1,51	1,20	95,26%	79,14%
4.Tran.corr.	0,06	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	27,39%	100,00%
6.Invers.	140,95	133,59	80,84	79,90	66,42	56,50	49,72%	85,06%
7.Trans.cap	35,91	36,62	7,40	3,38	1,48	0,28	4,03%	18,73%
Totales	**202,75**	**197,03**	**115,35**	**110,39**	**94,85**	**83,02**	**48,14%**	**87,53%**

Grado de ejecución: % Obligaciones reconocidas / Crédito definitivo. **Grado de pago:** % Pagos / Obligaciones reconocidas.
Fuente de información: Elaboración propia a partir de los mayores de gastos remitidos para los trabajos de fiscalización de la Cuenta General.

Cuadro nº5

2.4. Estructura organizativa y de control interno

La **estructura organizativa** de la gestión del medio natural se configura según las unidades señaladas en el apartado 2.1. de estas directrices. Además, deben tenerse en cuenta los recursos disponibles en las distintas delegaciones territoriales y los aportados por AMAYA de conformidad con su programa de gestión.

En cuanto al **control interno**, además del control ejercicio por la Intervención General de la Junta de Andalucía, se constatan que la Dirección General competente en materia de medio ambiente tiene como competencia la gestión y control de las ayudas y actuaciones directas financiadas con FEADER, que es el fondo europeo más representativo en la financiación del programa 44E.

En relación al **Plan INFOCA**, el propio Decreto 371/2010, en el capítulo 4 del plan, establece la estructura regional y la estructura provincial del mismo. El siguiente gráfico muestra la estructura regional:[9]

[9] CECOP: Centro de Coordinación Operativa. COR: Centro Operativo Regional. COP: Centro Operativo Provincial.

DIRECTRICES TÉCNICAS

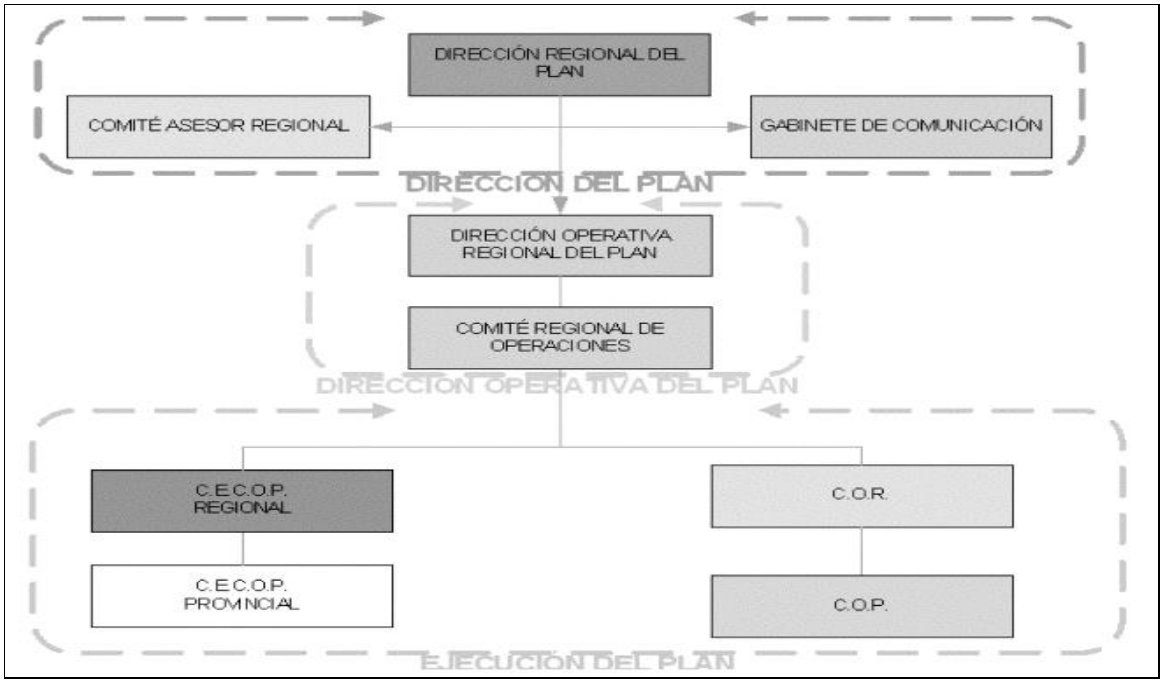


Gráfico nº1

Entre las funciones del Comité Asesor Regional previstas en el apartado 4.1.1.2. del Plan destaca "estudiar y proponer las modificaciones pertinentes para una **mayor eficacia del Plan**, haciendo un seguimiento de la efectividad de las políticas de prevención y extinción de incendios en Andalucía". Esta misma función, a nivel provincial, se le asigna a cada Comité Asesor Provincial

Igualmente, el apartado 4.1.2.1. establece, entre las funciones de la Dirección Operativa Regional del Plan "analizar y valorar los resultados de la aplicación del Plan INFOCA".

En cuanto a los **controles sobre las actividades de AMAYA**, además de los realizados por la Intervención General de la Junta de Andalucía, se destacan los ejercidos por la Consejería para el cumplimiento del programa de gestión. De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de sus Estatutos, la Agencia se someterá a un control de eficacia que se efectuará por la Consejería competente en materia de medio ambiente, al objeto de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados, sin perjuicio de las competencias atribuidas por el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía a la Consejería competente en materia de Hacienda. Igualmente, queda sujeta a los controles de eficacia que puedan llevar a cabo los órganos de control europeo.

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivos

La presente actuación se cataloga como una **fiscalización operativa**. Esta fiscalización se desarrolla de conformidad con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300) y las Normas y Directrices para la Fiscalización Operativa (ISSAI-ES 3000) de las Instituciones Públicas de Control Externo. Además, se tendrá en cuenta el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del Tribunal de Cuentas y el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo.

En la auditoría operativa no es necesario emitir opinión y, por tanto, no se califica como de seguridad razonable o limitada (ISSAI-ES-300 punto 18). Los resultados se presentarán en forma de conclusiones.

El objetivo de esta fiscalización es doble.

Respecto a la **fiscalización del programa presupuestario 44E**, el objetivo 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 para la determinación del coste incurrido, tanto por objetivo como por actividad e indicador.

En la fiscalización del programa presupuestario, se comprobará el adecuado diseño, definición, desarrollo, soporte y evaluación de los objetivos, actividades e indicadores incorporados en la memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados, y del coste de los mismos, que debe figurar como documentación anexa a la Cuenta General, en virtud del artículo 106.b del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP).

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. La gestión se examina por comparación con los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de fiscalización y proporcionar recomendaciones de mejora.

Para la **consecución de estos objetivos** se analizarán los siguientes aspectos generales:

- Cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario y de los planes estratégicos.
- Cumplimiento del objeto previsto en la normativa autonómica de aplicación.
- Comprobación de los sistemas de seguimiento, control y verificación establecidos por los órganos gestores.
- Analizar si los recursos utilizados se han ejecutado de forma eficiente y económica.

3.2. Alcance

El **alcance objetivo** de la fiscalización son los fondos gestionados por el programa 44E "Gestión del medio natural". En cuanto a la extinción y lucha contra los incendios forestales, el alcance objetivo se circunscribe a los créditos consignados dentro del programa objeto de fiscalización, si bien, cuando las pruebas de auditoría necesarias para cumplimentar los criterios de auditoría lo exijan, podrán tenerse en cuenta actuaciones, actividades y recursos fuera del programa.

De una manera más genérica, también se considera que el alcance objetivo de este informe es la gestión del medio natural llevada a cabo por la Dirección General competente para la consecución de los objetivos del programa 44E mediante los recursos presupuestarios puestos a su disposición.

El **alcance subjetivo** abarca a la Dirección General competente en materia de medio natural, las delegaciones territoriales de la Consejería competente en materia de medio ambiente y la AMAYA.

El **alcance temporal** viene determinado por la última rendición de la cuenta general, en la cual se incluyen los informes de cumplimiento de los programas presupuestarios. A la fecha de elaboración de estas directrices (abril de 2020), la última cuenta rendida es la de 2018. Además, también se condiciona este alcance porque la más reciente memoria de seguimiento del Plan Forestal Andaluz es de 2016 y del Plan INFOCA es de 2017. Será determinante para el cumplimiento de los objetivos de este informe disponer de memorias y de los datos que las configuran lo más actuales posibles.

No obstante, se aplicarán los procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre ejercicios anteriores y/o posteriores si resultan necesarios para una mejor consecución de los objetivos de esta actuación.

Igualmente, por tratarse de una auditoría operativa es fundamental utilizar series históricas para analizar la evolución de los datos. Los periodos de alcance dependerán de la disponibilidad de la información.

3.3. Enfoque metodológico

Una vez establecidos los objetivos de la fiscalización y su alcance, se deben fijar los criterios de auditoría correspondientes. Los criterios son referencias o unidades de medida utilizadas para evaluar el objetivo de la fiscalización y deberán ser razonables y específicos para analizar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actividad fiscalizada.

En relación al objetivo de la **fiscalización del programa 44E**, los subobjetivos y criterios de auditoría propuestos se exponen en la siguiente tabla. Para la fijación de estos criterios se han tenido en cuenta, principalmente, la "Guía para la elaboración de la información cualitativa del presupuesto" de los años 2018 y 2019 de la Dirección General de Presupuestos y el apartado 4.2.2. "Fiscalización de la eficacia basada en programas presupuestarios" del "Manual de fiscalización operativa o de gestión" del Tribunal de Cuentas.

DIRECTRICES TÉCNICAS

SUBOBJETIVOS Y CRITERIOS DE AUDITORÍA DE LA FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 44E

Subobjetivos	Criterios de auditoría

1. ¿Se dispone de planes (planificación estratégica y sus planes operativos anuales) y cuál es la conexión con el programa?	• Correspondencia de los planes con los siguientes elementos del programa:
	  ○ Objetivos estratégicos y operativos
	  ○ Indicadores de realización, resultados y de impacto
	• Identificar la plasmación de los planes operativos en el programa
	• Examinar la coherencia del programa con la programación plurianual

2. ¿Es adecuado el diseño del programa para evaluarlo?	• Ficha de cumplimiento: Diseño de los objetivos, actividades e indicadores • Correlación con las competencias del órgano gestor responsable • Existencia de estándares • Comparativas de los últimos años. • Relación y/o criterios de imputación entre los recursos y los objetivos e indicadores • Identificar indicadores de coste • Identificar indicadores de impacto
3. ¿Cuál ha sido su grado de cumplimiento?	• Memoria de cumplimiento • Informes de seguimiento y evaluación de los planes. Correlación con la memoria del programa. • Sistema de registro/obtención de datos • Análisis y justificación de las desviaciones • Comparativas de los últimos años. • Impacto de las modificaciones presupuestarias • Informes de la IGJA u otro organismo (Fondos Europeos) • Estadísticas oficiales del INE, IECA, Consejería, Ministerio • Indicadores o datos comparativos con otras CC.AA. • Factores externos al programa que han influido en el cumplimiento de sus objetivos
4. ¿Se realiza seguimiento de las actuaciones?	• Sistemas de registro, seguimiento y corrección de las desviaciones: evidencias y fuentes de información de los indicadores. • Seguimiento de Fondos Europeos por la financiación recibida. • Evaluaciones de impacto: mejoras producidas en el medio natural y en otras variables (gestores, población, empleo, crecimiento económico, etc.)
5. ¿Se dispone de financiación?	• Liquidación presupuestaria
6. ¿Cuál ha sido el coste material de los objetivos conseguidos?	• Unidades monetarias / Unidades físicas • Liquidación presupuestaria (coste material) por objetivo, actividad e indicador • Coherencia entre la variación/evolución de la liquidación presupuestaria y el valor alcanzado por los indicadores
7. ¿Se dispone de suficientes recursos humanos, financieros y técnicos?	• Liquidación presupuestaria por capítulo, artículo, servicio, etc.: grado de ejecución y de pago. • Correspondencia con el coste material

DIRECTRICES TÉCNICAS

Subobjetivos	Criterios de auditoría
	• Análisis de la relación de puestos de trabajo: efectivos reales vs plazas dotadas y disponibles. Por servicios y delegaciones. Plazas técnicas sobre el total. Nº PLD. • Correlacionar los recursos humanos reales/disponibles con los niveles de ejecución presupuestaria y con los niveles de ejecución de los objetivos/actividades/indicadores. • Recursos disponibles a través de contratos, convenios, encomiendas. • Evolutivo

Cuadro nº6

En cuanto a la **fiscalización de la prevención y lucha contra los incendios forestales**, los objetivos, actividades e indicadores del **programa 44E** resultan insuficientes para concluir sobre la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de esta competencia, desde el objetivo y alcance de la fiscalización. La siguiente tabla relaciona estos elementos del programa:

OBJETIVO, ACTIVIDAD E INDICADORES
DE LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA INCENDIOS FORESTALES SEGÚN EL PROGRAMA 44E

Objetivo	Actividad	Indicadores	Unidad de medida
Prevención y extinción de incendios	Actuaciones en materia de prevención y extinción de incendios forestales mediante el dispositivo Plan INFOCA	Trabajos silvícolas manuales en infraestructuras de defensa contra incendios forestales	Porcentaje
		Red de áreas de pastos cortafuegos con ganado	Porcentaje
		Superficie defendida contra incendios	Hectáreas
		Medios aéreos y terrestres disponibles	Número
		Personal empleado Plan INFOCA	Número
		Centros de defensa forestal en funcionamiento	Número
		Mantenimiento de infraestructuras preventivas	Kilómetros

Fuente de información: Elaboración propia a partir de las fichas de programa del presupuesto **Cuadro nº7**

Tampoco los indicadores de seguimiento de cumplimiento de los objetivos del **Plan Forestal Andaluz** en relación al programa de "control de los incendios forestales" son suficientes, como puede observarse en el siguiente cuadro:

INDICADORES DEL PROGRAMA "CONTROL DE LOS INCENDIOS FORESTALES"
SEGÚN EL PLAN FORESTAL ANDALUZ

Objetivo	Indicador	Definición	Fuente
Defender el medio natural frente a incendios forestales	Superficie afectada por incendios forestales	Superficie anual de terrenos forestales incendiados	Memorias anuales del Plan INFOCA
	Incendios forestales acaecidos	Nº incendios acontecidos en terreno forestal (superficie forestal mayor a 1 ha.)	

DIRECTRICES TÉCNICAS

Objetivo	Indicador	Definición	Fuente
	Relación entre conato e incendios forestales acaecidos	Relación entre el nº de conatos[10] y el nº de incendios forestales	
Favorecer el compromiso de la población andaluza en la conservación de los recursos naturales y defensa del medio natural y promover la educación ambiental	Porcentaje de incendios causados por negligencia	Porcentaje de incendios sobre el total acontecido cuya causa es debida a una negligencia o que han sido provocados de forma intencionada	

Fuente de información: Elaboración propia a partir del Plan Forestal Andaluz **Cuadro nº8**

Por tanto, **el equipo de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía**, en comunicación con los interlocutores de este informe, ha definido unos objetivos y subobjetivos, a los que se asocian unos criterios de auditoría, en forma de indicadores que sirven para evaluar la eficacia, eficiencia y economía de esta iniciativa.

Para la definición de estos objetivos, subobjetivos, criterios e indicadores se han tomado como referencia las siguientes **fuentes de información**:

- Informe de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana "Auditoría operativa de los servicios de extinción de incendios forestales. Ámbito provincial y autonómico. Ejercicios 2011-2015". [11]
- Plan INFOCA y Plan Forestal Andaluz, junto a sus respectivas memorias anuales y de seguimiento.
- Estadísticas de incendios forestales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Informes de asociaciones sectoriales y de organizaciones sin ánimo de lucro.
- Liquidación presupuestaria obtenida de la Cuenta General y de los mayores de gastos e ingresos que la respaldan.

El objetivo de fiscalización se ha desglosado en **objetivos** más concretos, formulados en términos de preguntas y asociados a cada uno de los principios objeto de esta fiscalización. Para facilitar la obtención de respuestas a estos objetivos, cada uno de ellos se ha desglosado en varios **subobjetivos** (expuestos también en forma de preguntas), para los cuales se han definido los **criterios** de auditoría con sus correspondientes **indicadores**. A continuación, se detallan los objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría previstos:

[10] Conato: Siniestro con una superficie forestal afectada inferior a 1 hectárea. Según las memorias anuales del Plan INFOCA, estos siniestros no alcanzan la categoría de incendio. Dentro de los siniestros la Estadística General de Incendios Forestales, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, distingue aquellos que afectan a una superficie ≤ 1 hectárea, llamados *conatos*, de los que afectan a superficies > 1 hectárea, que reciben el nombre de *incendios*.

[11] Informe de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana "Auditoría operativa de los servicios de extinción de incendios forestales. Ámbito provincial y autonómico. Ejercicios 2011-2015" https://www.sindicom.gva.es/informes

DIRECTRICES TÉCNICAS

OBJETIVOS, SUBOBJETIVOS Y CRITERIOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA EXTINCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

Objetivo 1 – EFICIENCIA
¿Cuánto cuesta la prevención y lucha contra los incendios forestales a la Junta de Andalucía?

Subobjetivos	Criterios
1.1. ¿Cuánto es el gasto estimado de la prevención y lucha contra los incendios forestales?	1.1.1: Estimación del gasto de prevención y lucha según diversas fuentes de información
	1.1.2: Actuaciones de prevención de incendios forestales
	1.1.3: Instrumentos de planificación de la lucha contra incendios
	1.1.4: Colaboración de los particulares
	1.1.5: Actuaciones en áreas incendiadas
	1.1.6: Incentivos a la prevención, recuperación y restauración
1.2. ¿Qué otros costes y gastos relevantes se producen por los incendios forestales?	1.2.1: Daños a la personas
	1.2.2: Perdidas ambientales y económicas
1.3: ¿Cuánto se ha recaudado por la tasa de extinción de incendios forestales?	1.3.1: Gestión recaudatoria
1.4: ¿Se han producido intervenciones fuera del alcance del Plan INFOCA?	1.4.1: Intervenciones en suelo no forestal
	1.4.2: Intervenciones fuera de Andalucía y en otras emergencias

Cuadro nº9

Objetivo 2 EFICACIA
¿Son eficaces los medios disponibles de lucha contra los incendios forestales?

Subobjetivos	Criterios
2.1. ¿Son suficientes los medios disponibles?	2.1.1: Catálogo de medios de extinción
	2.1.2: Recursos humanos
	2.1.3: Recursos materiales
2.2. ¿Se ha minimizado la superficie forestal afectada por incendios?	2.2.1: Superficie forestal afectada
	2.2.2: Nº Siniestros
	2.2.3: Tiempos de llegada a los incendios del primer medio de extinción
	2.2.4: Periodos de alto riesgo
2.3. ¿Se ha reducido el número de incendios forestales por causas humanas?	2.3.1: Causas de los siniestros
	2.3.2: Régimen sancionador
2.4. ¿Se ha realizado un seguimiento de la eficacia del Plan por los órganos competentes?	2.4.1: Comité Asesor Regional y Comités Asesores Provinciales

Cuadro nº10

Objetivo 3 - ECONOMÍA
¿Se aplica el principio de economía en la gestión de los medios disponibles para la lucha contra los incendios forestales?

Subobjetivos	Criterios
3.1. ¿Cuál es la fórmula más económica para la prestación de los servicios?	3.1.1: Fórmulas de prestación: directa, encomiendas, transferencias o contratación pública
	3.1.2: Determinación del coste por unidad de prestación y/o precios unitarios (hora, hectárea, etc.)
	3.1.3: Procesos judiciales

3.2. ¿Son adecuados los medios terrestres y aéreos de extinción?	3.2.1: Estado de la flota
	3.2.2: Antigüedad o vida útil de los medios
	3.2.3: Reparaciones y mantenimiento
	3.2.4: Necesidades de inversión
	3.2.5: Otros aspectos
3.3. ¿Cuál es la situación del gasto e inversiones respecto a otras comunidades autónomas?	3.3.1: Determinación del gasto o inversión por unidad de prestación (hora, hectárea, etc.)
	3.3.2: Presupuesto asignado

Cuadro nº11

Además de estos indicadores y si es posible, se calcularán cuantos sean necesarios para **relacionar unidades monetarias con unidades físicas**. En todo caso, estos indicadores están implícitos en todos los criterios que así lo requieren, en la medida que se han considerado tanto indicadores en unidades físicas como en unidades monetarias.

La propuesta de preguntas, criterios e indicadores está planteada en términos de la máxima información a conseguir, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La formulación de los indicadores podrá ser flexible a tenor de las posibilidades de explotación de los sistemas de información y del resultado de la misma.

Si bien el informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente, como alternativa, los auditores deben considerar la posibilidad de reformular las preguntas para ajustarse a la evidencia obtenida (ISSAI-ES-300 punto 36).

Para la realización de esta fiscalización se sigue un enfoque orientado a los resultados alcanzados por la Consejería competente en materia de gestión del medio natural, que evalúa si los objetivos en términos de resultados han sido alcanzados como se deseaba, o si el programa se ha realizado como se esperaba.

La metodología aplicada consiste, en primer lugar, en la identificación y valoración de los riesgos de fiscalización (ver epígrafe 4), delimitando aquellas áreas (ver epígrafe 6) sobre las que se aplican procedimientos de auditoría para reducir el riesgo a un nivel adecuado.

En segundo lugar, se efectúa el análisis de la documentación solicitada y suministrada por la Consejería competente manteniendo entrevistas con los gestores de la misma.

Por último, las pruebas a realizar son de carácter analítico, evaluando los valores alcanzados, y de naturaleza descriptiva, a partir de comparaciones tanto cuantitativas como cualitativas.

4. INFORME A EMITIR

El contenido del informe se determina en el punto 36 de la ISSAI-ES-300. Se requiere que esté estructurado lógicamente y que presente una clara relación entre los objetivos, los criterios, las observaciones, las conclusiones y las recomendaciones. La estructura del informe deberá seguir la secuencia de objetivo, sub-objetivos, criterios e indicadores establecida en el epígrafe 3.3.

Se propone el siguiente índice:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de la Consejería competente en materia de empleo.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
   3.1. Objetivos
   3.2. Alcance
   3.3. Enfoque metodológico
4. Resultados de la fiscalización: Objetivo, sub-objetivos, criterios e indicadores.
5. Recomendaciones.

5. EQUIPO DE AUDITORÍA Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de Auditoría

El **equipo de auditoría** se conforma de un auditor, un técnico de auditoría y un ayudante de auditoría, siendo la consejera responsable de la actuación Sandra Garrido Fernández.

5.2. Calendario previsto

Fases	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	28/10/2019
Inicio de la planificación:	
Primeras entrevistas	Finales noviembre 2019
Documento de directrices técnicas	Mediados febrero 2020
Inicio de los trabajos de campo:	Mediados enero 2020
Finalización de la planificación (DT)	Finales marzo 2020
Finalización de los trabajos de campo	Finales junio 2020
Elaboración del Borrador del Informe	Julio 2020
Entrega a la Consejera	Septiembre 2020

Cuadro nº12