



RESUMEN

INFORME CONJUNTO DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL SOBRE MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

La lucha contra la desertificación y la prevención y extinción de incendios sigue siendo un reto para España y Portugal

■ Introducción

La **desertificación** es un fenómeno que afecta con intensidad a la Península Ibérica debido a las condiciones climáticas y ambientales que se dan en ella. Cabe destacar que existe una continuidad geográfica en los ecosistemas de España y Portugal, especialmente en las zonas fronterizas, con problemas comunes en relación con la desertificación, que se intensifican por el efecto del cambio climático.

A su vez, España y Portugal son dos de los países con mayor incidencia de **incendios** en la Unión Europea, habiendo sufrido en los últimos años episodios muy violentos de los llamados incendios de «nueva generación», caracterizados por una evolución del fuego extremadamente intensa y dañina.

En 2018, en la **IV Reunión entre los Tribunales de Cuentas de España y Portugal**, se acordó, como parte de la profundización de la cooperación bilateral, llevar a cabo un trabajo conjunto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que dieron lugar a esta iniciativa. Este informe conjunto se fundamenta en los resultados de los informes de auditoría aprobados por ambas instituciones.

¿Por qué se lleva a cabo este informe conjunto?

Los dos Tribunales de Cuentas acordaron incorporar en sus programas de fiscalización auditorías sobre medidas públicas destinadas a mitigar los procesos de desertificación y prevenir y extinguir incendios forestales.

El Tribunal de Contas de Portugal (TCP) ha optado por llevar a cabo varias auditorías, explorando diversas perspectivas, enfocadas en el marco de su línea estratégica para el trienio 2018-2020 de «*cómo el Estado, en sus diferentes formas jurídicas, utiliza los recursos públicos en la gestión y prevención del riesgo de catástrofes y desastres, así como en la protección y apoyo de sus víctimas*». Esta línea estratégica se trasladó al siguiente período de tres años.

El Tribunal de Cuentas de España (TCU) promovió una auditoría en el marco del Objetivo Estratégico 1 de su Plan Estratégico para el período 2018-2021, que incluyó, entre otras medidas, «*contribuir a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de auditorías específicas relacionadas con la buena gobernanza del sector público*», el «*impulso de las auditorías operativas*» y la «*realización de auditorías desde una perspectiva medioambiental*».

INFORMES APROBADOS	
Para el TRIBUNAL DE ESPAÑA CUENTAS:	
○	<i>Informe de FISCALIZACIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES, EJERCICIO 2018</i> , octubre 2020.
○	<i>Nota de ACTUALIZACIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES</i> , incluido en el Programa de Fiscalización para 2022.
Para el TRIBUNAL DE CUENTA PORTUGAL:	
○	Relatório nº 19/2019- 2.ª S- <i>AUDITORIA AO PROGRAMA DE AÇÃO NACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO</i> , julio de 2019.
○	Relatório nº 23/2019- 2.ª S- <i>AUDITORIA AOS PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS E AOS RESPECTIVOS PLANOS OPERACIONAIS MUNICIPAIS</i> , octubre de 2019 ¹ .
○	Relatório nº 4/2021- 2.ª S- <i>AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)</i> , abril de 2021.
○	Relatório nº 5/2022- 2.ª S- <i>AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS</i> , febrero de 2022 ² .
○	Relatórios nº 20/2019 e 4/2022- 2.ª S- <i>AUDITORIAS AO FUNDO REVITA E À UTILIZAÇÃO DE FUNDOS NA REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS NAS HABITAÇÕES PELOS INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 E AGOSTO DE 2018</i> , julio de 2019 y febrero de 2022, respectivamente.

El informe conjunto también refleja la información obtenida del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas en los distintos informes del Tribunal de Cuentas portugués.

■ Principales resultados y conclusiones

I. La lucha contra la desertificación forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En respuesta a la amenaza de la desertificación, las Naciones Unidas, por impulso de los países más afectados por este fenómeno, han emprendido iniciativas para combatirlo, entre las que destaca la **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación** de 1994 (CLD).

España y Portugal se declararon afectados por la desertificación y firmaron y ratificaron dicha Convención (CLD) y, en cumplimiento de uno de sus compromisos, cada uno aprobó su «**Programa Nacional de Acción contra la Desertificación**».

En 2015, las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030, plasmada en **los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, en la que también figuraba la lucha contra la desertificación.

¹ También se aprobaron dos informes separados sobre el mismo tema para dos municipios específicos.

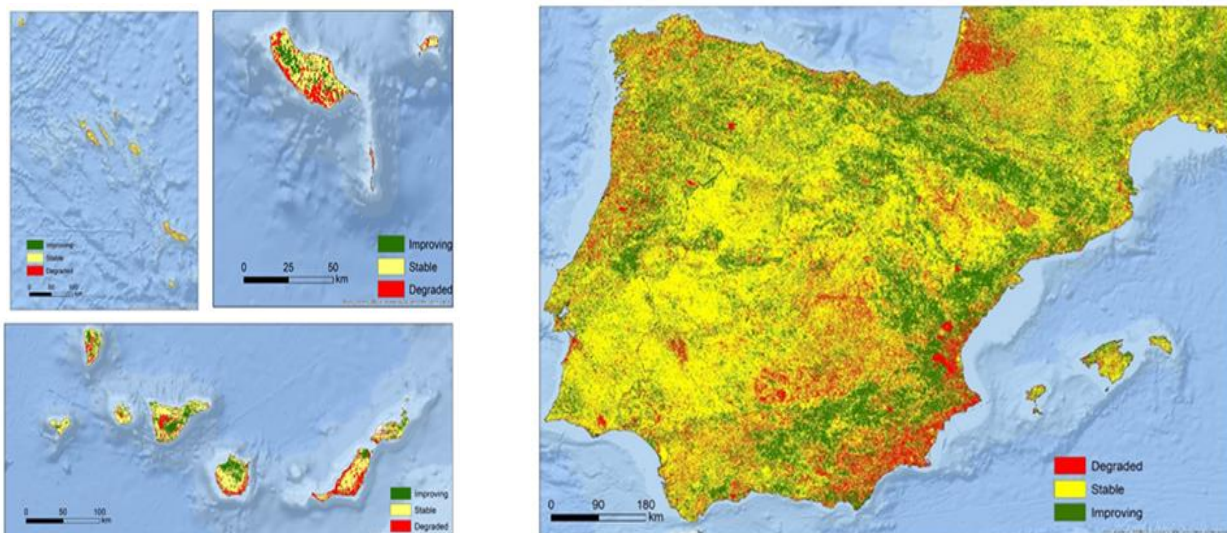
² También se aprobaron dos informes separados sobre el mismo tema para dos municipios específicos.



En este sentido, el **ODS 15, «Vida de ecosistemas terrestres»** incorpora un objetivo directamente relacionado con la lucha contra la desertificación: *Para 2030, combatir la desertificación, restaurar la tierra y el suelo degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y luchar por lograr un mundo neutral en materia de degradación de las tierras.* Entre los indicadores de seguimiento destaca el indicador 15.3.1 «proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total», definido para medir el cumplimiento de la meta «alcanzar la neutralidad en la degradación de la tierra».

Según los datos publicados en 2018, la proporción de tierras degradadas en 2015 fue del 32,2 % en Portugal y del 18,2 % en España. Entre febrero (España) y marzo de 2023 (Portugal) se envió por cada país un nuevo informe a la CNUCLD y, como consecuencia de cambios metodológicos en los cálculos, estos valores de referencia fueron del 14,5 % en Portugal y del 5,2 % en España. Según los datos ahora comunicados, en los cuatro años siguientes (2016-2019), **la proporción de tierras degradadas habría aumentado en España pasando del 5,2 % al 11,1 %, mientras que en Portugal habría disminuido del 14,5 % al 6,1 %.**-Sin embargo, la magnitud de las diferencias, debido al uso de diferentes metodologías para las que no existe unanimidad científica, dificulta la comparación de los parámetros y obtener una conclusión clara sobre los resultados respectivos.

El siguiente mapa señala a las regiones de la Península Ibérica con mayor riesgo de degradación del suelo, y es importante señalar que representa un nuevo enfoque metodológico, profundizado por el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea. En este sentido, sus resultados deben tenerse en cuenta en los Programas Nacionales de Lucha contra la Desertificación y sus revisiones.



Zonas degradadas entre 2000 y 2018

2. Los programas de acción nacionales de lucha contra la desertificación constituyen un marco adecuado para hacer frente a la desertificación, aunque hay algunos aspectos que pueden mejorarse.

Los **Programas de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PANCD)** forman parte de un conjunto de medidas, estructuradas por ejes. Las líneas generales de su estructuración coinciden en ambos países. En Portugal, el primer programa de 1999 se actualizó en 2014 y actualmente se está revisando. En España se aprobó una nueva Estrategia en 2022, que sustituye al Programa de 2008.

Las conclusiones de ambos Tribunales de Cuentas coincidieron en identificar las siguientes deficiencias:

- Las **medidas de gestión y protección del suelo** y los **marcos de vigilancia** de la desertificación y de la degradación de las tierras **no se han desarrollado suficientemente**.
- En el ámbito del seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de los Programas y a pesar de las actualizaciones que se han introducido hasta el momento, **no se ha producido un desarrollo suficiente de los indicadores a efectos de su evaluación**.
- El impulso de los Programas admite margen de mejora, y en lo que respecta a las **medidas organizativas, ninguno de los países desarrolló plenamente la estructura orgánica comprometida en los respectivos Programas**, además **no se asignaron recursos económicos de manera específica y singularizada a la lucha contra la desertificación y, ciertas medidas contenidas en los Programas no llegaron a culminarse**
- Se ha evidenciado la ausencia **de proyectos específicos de cooperación transfronteriza entre España y Portugal** en materia de lucha contra la desertificación.

3. A pesar de las estrategias, planes y políticas adoptadas, ambos países han sufrido una alta incidencia de incendios forestales o rurales, con graves riesgos para el medio ambiente y las personas.

Los **sistemas de información, así como las estadísticas relacionadas con la lucha incendios y su funcionamiento con el fin de prevenir y extinguir incendios han evolucionado positivamente**. No obstante, y es necesario, en particular en España, superar algunas limitaciones asociadas a las características de una mayor regionalización, con la obtención de estadísticas completas en un menor plazo de tiempo. **También se ha avanzado en la utilización de procedimientos e indicadores armonizados**.

Las auditorías han evidenciado que **es precisa una mayor inversión en prevención de incendios forestales** en ambos países para mitigar el impacto de los factores de riesgo. Ello comprende, entre otras cuestiones:

- **Una intervención más eficaz** en los territorios en términos de gestión forestal activa.
- **Una planificación más clara, más articulada y operativa de las acciones de defensa territorial**. En este ámbito, es necesario **reforzar los recursos financieros asignados a las actividades de prevención en España y acelerar la aplicación de la reforma iniciada en 2017 en Portugal**.
- En ambos países se necesita una **mejor articulación entre los distintos niveles de administración y las diversas entidades implicadas** y un **fortalecimiento de la supervisión y evaluación** de la aplicación de estrategias y planes a fin de evitar riesgos de insuficiencia, superposición o fragmentación de actividades y recursos.
- **Mayor aprovechamiento del importante potencial estratégico y operativo de los municipios**.

4. La lucha contra incendios ha estado mejorando a pesar de las persistentes limitaciones en el tamaño y la gestión de los recursos

En cuanto a la lucha contra los incendios rurales o forestales, los Tribunales de Cuentas identificaron similitudes entre los mecanismos adoptados por los dos países:

- **Se ha avanzado en el ámbito de la planificación y el compromiso operativo en Portugal, aunque existe preocupación por** el rendimiento sobre el terreno, la gestión de los recursos aéreos, la profesionalización de los recursos humanos y la interoperabilidad de los sistemas de información y comunicación gestionados por las distintas partes interesadas.
- **En España se ha avanzado en la mejora de la coordinación de los** dispositivos de extinción de incendios mediante la armonización de procedimientos y sistemas. Sin embargo, aún no se ha completado la renovación de algunos **medios aéreos de lucha contra incendios**.

Por otro lado, existe un **protocolo de asistencia mutua entre España y Portugal en materia de incendios, con un importante número de activaciones transfronterizas en los últimos años**.

En Portugal, existen asimetrías en el ritmo de desarrollo local que repercuten en los recursos y el funcionamiento de los cuerpos de bomberos. **El modelo de financiación de estas entidades debe evolucionar para tener en cuenta la definición de niveles adecuados de servicio en todo el territorio, las responsabilidades de las distintas entidades públicas y privadas y los modelos y tipologías que sirvan a los intereses de la población.**

En cuanto a **la recuperación de los daños y el apoyo a las víctimas de incendios**, cuestión examinada únicamente en Portugal, cabe destacar **la diversidad de criterios, conceptos y resultados de las distintas iniciativas, la necesidad de un marco legislativo global que regule la ayuda humanitaria y la solidaridad y la falta de un sistema coordinado de planificación y ayuda a la reconstrucción y rehabilitación tras las catástrofes.**

■ Principales Recomendaciones

ACERCA DEL
SEGUIMIENTO DEL
FENÓMENO DE LA
DESERTIFICACIÓN

- **Implementar** mejoras en el seguimiento de la desertificación y la degradación de la tierra, y en el desarrollo organizacional y en el impulso, seguimiento y evaluación de los Programas de lucha contra la desertificación, así como en la cooperación entre ambos países.

ACERCA DE LA
PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN
DE INCENDIOS
FORESTALES

- **Fortalecer** las políticas, medidas y medios de prevención contra los incendios rurales y forestales, prestando especial atención a los incendios de «nueva generación», mejorando la coordinación entre entidades y el refuerzo y la modernización de los medios de extinción.



INFORME CONJUNTO DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL SOBRE MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

¿QUÉ FUE SUPERVISADO Y POR QUIÉN?



¿Por qué se lleva a cabo este informe?

- **La desertificación** es un fenómeno que afecta a la Península Ibérica.
- Los **incendios** forestales se consideran desastres naturales, **siendo España y Portugal** dos de los países de la Unión Europea con mayor incidencia.
- Los **Tribunales de Cuentas aportan sus informes a la mejora de la gestión y mitigación de riesgos** en el ámbito de la protección **medioambiental**.



¿Con qué objetivos?

Desarrollar los acuerdos del **4.º Encuentro bilateral de los TRIBUNALES DE CUENTAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL**:

- Profundización de la **cooperación bilateral**.
- Llevar a cabo auditorías en el marco de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, en particular en el ámbito del medio ambiente: **desertificación e incendios forestales**.
- Preparar un **informe conjunto** en el que se identifiquen las principales cuestiones que afectan a ambos países en función de sus respectivos **informes**.



Principales Resultados y Conclusiones

- La lucha contra la desertificación forma parte de **los Objetivos de Desarrollo Sostenible**.
- **Los programas de acción nacionales** proporcionan un marco adecuado para hacer frente a la desertificación, aunque hay algunos aspectos que pueden mejorarse.
- A pesar de las **estrategias, planes y políticas adoptadas**, ambos países han sufrido una alta incidencia de incendios forestales o rurales, con graves riesgos para el medio ambiente y las personas.
- Las **operaciones de lucha contra incendios** continúan mejorando.

➔ **La desertificación** no distingue los límites territoriales y representa una amenaza significativa para los ecosistemas de la Península Ibérica, agravada por el cambio climático.

➔ **Debilidades:** la estructura organizativa de los programas no se ha desarrollado plenamente; los recursos financieros no se han asignado específicamente; no se han planificado ni completado medidas de gestión y protección del suelo; los marcos de vigilancia de los programas, de la desertificación y de la degradación de las tierras no se han desarrollado suficientemente; y no hay proyectos de cooperación transfronteriza.

➔ **Aspectos que deben mejorarse:** Una intervención más eficaz en los territorios en términos de gestión forestal activa; fortalecer la planificación y articulación entre las distintas entidades y los recursos financieros para las actividades de prevención; mejorar el papel estratégico y operativo de los municipios en la prevención y lucha contra los incendios forestales; definir el modelo de financiación de los cuerpos de bomberos; y promover actividades de sensibilización, persuasión y alerta.

➔ Avances en la **planificación y capacidad operativa**. **Progreso en la coordinación** de dispositivos de extinción de incendios, a pesar de los desafíos de los incendios de nueva generación.



Recomendaciones

- Implementar mejoras en el seguimiento de la desertificación y la degradación de las tierras, y en el desarrollo organizativo y en el impulso, seguimiento y evaluación de los Programas de lucha contra la desertificación y en la cooperación entre los dos países.
- Reforzar las políticas y medidas de prevención y lucha contra los incendios forestales, con especial atención a los incendios de “nueva generación”, mejorar la coordinación entre las entidades y promover el refuerzo y la modernización de los medios de extinción.