

ESTUDIOS DERIVADOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

José A. Melián Hernández
Técnico de Auditoría Jefe
Audiencia de Cuentas de Canarias

Fiscalización operativa de la adaptación de los cabildos insulares al cambio climático

RESUMEN/ABSTRACT:

La Audiencia de Cuentas de Canarias ha realizado, en colaboración con el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), una fiscalización operativa sobre la adaptación al cambio climático, una materia que no ha sido fiscalizada con anterioridad en España. La experiencia ha sido muy positiva, ya que el asesoramiento a lo largo de todo el trabajo de la auditora del TCE Dña. Katharina Bryan ha propiciado la aplicación de la metodología del TCE sin dificultades.

Este trabajo contiene dos novedades destacables: en primer lugar, que se trata de una materia que no ha sido fiscalizada con anterioridad en España por ninguna institución de control externo; y en segundo lugar, que se ha realizado con la metodología del Tribunal de Cuentas Europeo, para lo cual se ha contado con la colaboración de apoyo y asesoramiento de Dña. Katharina Bryan, Auditora y Agregada de la Sala II del mismo.

Como resultado de la fiscalización se ha obtenido que, a pesar de la alta vulnerabilidad del Archipiélago a las actuales y futuras amenazas del cambio climático sobre sus sistemas naturales, sociales y económicos, Canarias no se encuentra debidamente preparada para afrontarlas, ya que ni el Gobierno de Canarias dispone de un Plan de Adaptación al Cambio Climático en vigor, que coordine con los cabildos insulares las actuaciones en este ámbito, ni las instituciones insulares disponen de instrumentos de planificación en materia de adaptación en su ámbito insular.

The Audience of Accounts of the Canary Islands has carried out, in collaboration with the European Court of Auditors (ECA), an operational audit on the adaptation to climate change, a matter that has not been previously audited in Spain. The experience has been very positive, since the advice throughout the work of the Audit of the ECA Ms. Katharina Bryan has led to the application of the methodology of the EAC without difficulties.

Stresses, from the methodology applied, for its novelty regarding the usual work, the management of the “stakeholders”, the two meetings in which people outside the team take part (the “Issue Analysis” meeting, to define the audit questions, and the meeting to draw conclusions) and the writing of a short and communicative report, with content and format different from the one regulated by the Audience of the Canary Islands.

As a result of the audit, it has been obtained that, despite the high vulnerability of the Archipelago to the current and future threats of climate change on its natural, social and economic systems, the Canary Islands are not properly prepared to face them, since neither the Government de Canarias has a Climate Change Adaptation Plan in force, which coordinates actions in this area with the island councils, and the island institutions do not have adaptation planning instruments in their insular field.

FISCALIZACIÓN OPERATIVA, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, PARTES INTERESADAS, PREGUNTAS DE AUDITORÍA, EXTRACCIÓN DE CONCLUSIONES, INFORME COMUNICATIVO
PERFORMANCE AUDIT, ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE, STAKEHOLDERS, ISSUE ANALYSIS, EXTRACTION OF CONCLUSIONS, COMMUNICATIVE REPORT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

La Audiencia de Cuentas de Canarias, órgano al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, ha realizado una fiscalización operativa de la adaptación de los cabildos insulares al cambio climático.

Este trabajo contiene dos novedades destacables: en primer lugar, que se trata de una materia que no ha sido fiscalizada con anterioridad en España por ninguna institución de control externo; y en segundo lugar, que se ha realizado con la metodología del Tribunal de Cuentas Europeo, para lo cual se ha contado con la colaboración de apoyo y asesoramiento de Dña. Katharina Bryan, Auditora y Agregada de la Sala II del mismo.

Del procedimiento aplicado destaca, por las diferencias con respecto a nuestro procedimiento habitual y por su utilidad, la gestión de las “partes interesadas” y las dos reuniones en las que han intervenido personas externas al equipo (“Issue analysis” en primer lugar, para definir las preguntas de auditoría, y una segunda destinada a extraer las conclusiones). Asimismo, otra diferencia respecto a los trabajos desarrollados habitualmente, ha sido la mayor duración de la fase de planificación y una reducción en la fase de ejecución.

El cambio climático es sin duda el mayor problema y reto ambiental que se afronta como sociedad, siendo el Archipiélago Canario, por su situación geográfica, por su insularidad y por su biodiversidad, especialmente vulnerable tanto a los actuales como a los futuros impactos del cambio climático sobre su sistema natural, social y económico.

2. METODOLOGÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

La experiencia ha sido altamente positiva. El asesoramiento permanente de la auditora del TCE, unido al buen hacer del equipo de auditoría, ha propiciado la aplicación de la metodología sin impedimentos.

En las dos primeras fases de la fiscalización, planificación y ejecución, no ha habido dificultades en aplicar el método del TCE porque se han complementado con los procedimientos internos de la Audiencia de Cuentas de Canarias, no así en la redacción del Proyecto de Informe.

PLANIFICACIÓN:

I. TRABAJOS PRELIMINARES

- Estudio de la materia objeto de la auditoría.
Al tratarse de una materia muy específica, sobre la que se poseía escasos conocimientos y no existía precedente de fiscalización en la Institución, se ha dedicado un periodo amplio al estudio de normativa relacionada, informes de auditoría de otros OCEX, así como informes de organismos internacionales.
- Partes interesadas (stakeholders).
Un aspecto muy destacado de esta actuación ha sido la gestión de las partes interesadas. En este trabajo, se identifican y generan reuniones con unas 50 personas: responsables de medio ambiente de los siete cabildos, de las Reservas de la Biosfera, personal de otras instituciones, expertos universitarios y representantes de asociaciones ecologistas (Ben Magec, Ecologistas en acción y Greenpeace España).
- Modelo lógico de la materia objeto de la auditoría.



Como resultado del estudio de la materia y de las reuniones con las partes interesadas, se obtiene el modelo lógico.

- Análisis de riesgos y objetivos.
Se efectúa un exhaustivo análisis de los riesgos de la auditoría y se realizan las pruebas de auditoría necesarias con el fin de minimizar esos riesgos durante la ejecución del trabajo.
- El “Issue Analysis”: preguntas de auditoría.

Como conclusión de los trabajos preliminares, se celebra la reunión para fijar el alcance y establecer las preguntas de auditoría, en la que participa la auditora del TCE, con el siguiente resultado:

Preguntas NIVEL 1:

¿Están los Cabildos Insulares adoptando medidas adecuadas para que las Islas Canarias puedan hacer frente a los efectos del cambio climático?

Preguntas NIVEL 2:

¿Disponen los Cabildos Insulares de Planes adecuados de adaptación al cambio climático?

¿Disponen los Cabildos Insulares de financiación destinada a la adaptación al cambio climático?

¿Realizan los Cabildos Insulares acciones de adaptación al cambio climático?

¿Realizan los Cabildos Insulares seguimiento de las acciones de adaptación al cambio climático?

II. EL PLAN DE AUDITORIA

En esta fase se elaboró una matriz con el **plan de obtención de pruebas**, cuyos principales elementos son:

- **Cuestionario**, para obtener la información que dé respuesta a las preguntas de auditoría.
- **Información obtenida de otras fuentes**, fundamentalmente en las Web de las entidades.
- **Entrevistas personales**, que complementan y aclaran la información aportada en las respuestas a los cuestionarios.

Como resultado se obtiene un documento con el **enfoque y la metodología** a aplicar, en él que destaca la distribución del trabajo entre los miembros del Equipo, efectuándose un doble reparto: por entidades y por materias (las cuatro partes en que se dividió el trabajo: Preparación y planificación, Financiación, Acciones y Seguimiento y evaluación).

Asimismo, se establece la asignación de recursos y el calendario estimado del trabajo. Inicialmente se preveía la finalización del trabajo a finales de marzo, con un desfase final de unos dos meses dada la dificultad que ha supuesto la rendición de la información solicitada y la coordinación con las entidades fiscalizadas.

Con el resultado de todos los trabajos realizados en la planificación se redactó la **Memoria de planificación** y la

propuesta de **Directrices Técnicas**, esta última aprobada por el Pleno de la Institución en diciembre de 2018.

EJECUCIÓN:

En el trabajo de campo se remite el cuestionario a los cabildos, se analizan las respuestas recibidas, y se programan las visitas con los responsables de los cabildos para discutir la información aportada y aclarar dudas.

Como resultado, se redacta un informe individual para cada una de las siete entidades, los cuales son sometidos a su consideración a través de reuniones de contraste.

Los resultados globales del trabajo se vuelcan en una **matriz** con las siguientes columnas de información: hallazgos (Situación encontrada, Criterios, Evidencias y análisis, Causas y efectos), buenas prácticas encontradas, recomendaciones y beneficios esperados.

Como conclusión de la fase de ejecución del trabajo se celebra la segunda reunión con personas externas al equipo de trabajo, con la participación de la Auditora Dña. Katharina Bryan, en la que se debaten y obtienen los mensajes clave (conclusiones) a incluir en el informe.

INFORME:

El **Informe** se redacta siguiendo las directrices del TCE, aunque con cuatro excepciones:

- **Título.** En los informes del TCE, el título es evaluativo y se obtiene del mensaje principal.
- **Resumen.** El TCE incorpora el resumen al principio del informe.
- **Numeración de los párrafos.** El TCE enumera correlativamente todos los párrafos del informe.
- **Recomendaciones.** El TCE incorpora un plazo máximo de aplicación a cada recomendación. No obstante, ha resultado un informe con un contenido y formato distinto, más corto, con gráficos, fotos y color, en el que ha primado la comunicación. El mismo, así redactado, no se ajusta a las regulaciones internas de la Audiencia de Cuentas de Canarias, por lo que ha sido necesario adoptar un acuerdo en el Pleno para exceptuarlo del cumplimiento de la norma.

3. LAS ISLAS CANARIAS PRESENTAN UNA ALTA VULNERABILIDAD ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En Canarias se han declarado Reservas de la Biosfera promovidas por los cabildos insulares, en las siete islas: cinco en la totalidad de su territorio y dos en una parte del mismo (46 % de la Isla de Gran Canaria y el Macizo de Anaga en Tenerife), cuya actividad ha contribuido a extender en cada isla la conciencia ciudadana sobre la necesidad de protección del medio ambiente, la sostenibilidad y, recientemente, el cambio climático.



El documento “Evaluación preliminar de la vulnerabilidad ante el cambio climático en las Islas Canarias”, de 2013, elaborado por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias identifica y valora 39 impactos del cambio climático en los sectores natural, social y económico.

Asimismo contempla como variables que se pueden generar como consecuencia del cambio climático, con una confianza alta o muy alta, superior al 90%, el aumento de las temperaturas, de las precipitaciones extremas, la disminución de la precipitación media anual y

el aumento del nivel del mar, entre otras, y con nivel de confianza entorno al 50%, el incremento de los conatos de incendios e intrusiones de polvo sahariano. Todo ello dará lugar, entre otros impactos, a incrementos de inundaciones, del número e intensidad de los incendios forestales y procesos de desertificación.

Para dar respuesta a estas amenazas, se desarrollan esfuerzos en la lucha contra el cambio climático a través de dos tipos de políticas: las de mitigación y las de adaptación.



Tradicionalmente las acciones han ido encaminadas a fomentar las políticas de mitigación a través, fundamentalmente, de la reducción de los gases de efecto invernadero (en adelante, GEI); sin embargo, estas medidas no han sido tan efectivas como se esperaba y las emisiones de GEI no dejan de aumentar año tras año.

Desde el año 2010, con la Convención Marco de Cancún y el Acuerdo de París de 2015, se evidencia un claro cambio de paradigma en cuanto a las políticas de acción frente al cambio climático, alcanzando las políticas de adaptación la misma importancia que las de mitigación.

Las acciones de mitigación aunque se desarrollen a escala local, presentan siempre una perspectiva internacional o global debido a dos factores, en primer lugar, a la propia dinámica atmosférica y en segundo lugar, a la dependencia del éxito de las políticas de mitigación

desarrolladas en otros territorios. Por mucho que una región se esfuerce en implementar políticas ambiciosas de mitigación, si no se consigue un consenso internacional por parte de los principales centros emisores, los efectos o logros de las acciones de mitigación serán muy limitados.

Sin embargo, las políticas de adaptación al cambio climático son específicas del lugar y del contexto de un territorio, por lo que las respuestas para hacer frente al cambio climático no sólo deben responder a las alteraciones climáticas detectadas sino a las propias particularidades, ambientales, económicas y sociales del territorio. Esto da lugar a que las políticas o acciones de adaptación deben implementarse a escala de gran detalle, local o insular en el caso de Canarias.



4. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones obtenidas en la fiscalización son las siguientes:

- El Gobierno de Canarias no dispone de un Plan de Adaptación al Cambio Climático en vigor. La no implementación del Plan elaborado en 2010 por la extinta Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, que pretendía coordinar con los cabildos insulares entre otros,

la actuación eficiente, anticipada y planificada a los impactos que puedan originarse en aquellos sectores que no tengan la capacidad o la posibilidad de adaptarse de forma autónoma, explica en parte el retraso de la implementación de medidas de adaptación al cambio climático a nivel insular por parte de los cabildos insulares.

- Los cabildos insulares, aunque han suscrito algunos acuerdos, programas y proyectos de ám-

bito comunitario e internacional, en términos generales, han mostrado hasta el momento una escasa preocupación por el cambio climático y cuando lo han hecho ha sido en el ámbito de la mitigación.

- El Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía de la Unión Europea, que es una herramienta para los gobiernos locales (ayuntamientos y cabildos) en la elaboración de sus estrategias de adaptación al cambio climático, ha tenido una escasa acogida en Canarias, donde solo los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria lo han suscrito como coordinadores.
- Ninguno de los cabildos dispone de una unidad organizativa que tenga expresamente encomendadas las funciones relacionadas con la gestión del cambio climático, ni ha formado un equipo encargado de iniciar los trabajos para la elaboración de un plan de adaptación.
- Los cabildos insulares no han modificado su normativa propia para incorporar la perspectiva del cambio climático. No obstante, el Cabildo de Gran Canaria, en la última revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio, que está pendiente de aprobación, ha considerado los efectos del cambio climático en la ordenación insular.
- Los cabildos insulares, a excepción de los de Gran Canaria y Tenerife, no se han coordinado

con los ayuntamientos en materia de adaptación al cambio climático.

- La coordinación efectuada por los Cabildos Insulares de Gran Canaria y Tenerife se enmarca en el Pacto de los Alcaldes, destacando la actuación realizada por el Cabildo Insular de Gran Canaria que, en su calidad de Coordinador del Pacto, ha propiciado la adhesión al mismo de todos los municipios de la isla y ha suscrito convenios con todos ellos, a través del Consejo Insular de la Energía, para la realización de Planes de Acción por el Clima y la Energía Sostenible, Inventarios de Emisiones GEI y Evaluaciones de Riesgos y Vulnerabilidades frente al cambio Climático.
- Los cabildos insulares han realizado acciones de sensibilización a la población relacionadas con la sostenibilidad y el cambio climático.
- Los cabildos insulares no disponen de una estrategia frente al cambio climático. Los Cabildos Insulares de Gran Canaria y La Gomera la tienen elaborada pero no ha sido aprobada.
- Salvo el de Gran Canaria, los cabildos insulares no han realizado estudios o análisis de vulnerabilidad ante el cambio climático, que es el paso previo o una parte del plan de adaptación. El Cabildo de Gran Canaria dispone de un Diagnóstico de riesgos y vulnerabilidades y adaptación al



- cambio climático en la Isla de Gran Canaria, de Septiembre de 2018.
- No obstante, en materia de inundaciones, y en cumplimiento de la normativa de aplicación, los cabildos insulares disponen de Evaluaciones preliminares en los riesgos de inundaciones.
 - Ninguno de los cabildos insulares dispone de un Plan de Adaptación al Cambio Climático, ni de ningún otro instrumento de planificación en materia de adaptación. En cumplimiento del Real Decreto 903/2010 citado, los cabildos insulares están elaborando Planes de gestión de riesgos de inundaciones.
 - Ninguno de los cabildos insulares dispone de programas presupuestarios específicos destinados a la adaptación al cambio climático. Y se ha constatado que no aprovechan los fondos externos que ponen a su disposición tanto la Administración General del Estado como la Unión Europea, así como organismos internacionales, para implementar políticas de adaptación al cambio climático.
 - Los cabildos insulares no han realizado acciones con el objetivo específico de adaptación al cambio climático, no obstante, han realizado algunas actuaciones aisladas que pueden contribuir a la reducción de los riesgos de inundaciones, incendios forestales y desertificación.
 - Los cabildos insulares no disponen de sistemas de seguimiento y evaluación de las actuaciones en materia de adaptación al cambio climático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Normativa

- Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)
- Protocolo de Kioto (1994)
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres)
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.
- Declaración de Lima y Plan de Acción de Lima para el MaB de la UNESCO y su red mundial de Reservas de la Biosfera.
- Programa “El Hombre y la Biosfera” (MaB) de la UNESCO.
- Reglamento nº 1303/201372, fondos del Marco Financiero Plurianual para las RUP.
- Programa operativo de cooperación territorial (Interreg V-A) España-Portugal (Madeira-Açores-Canarias [MAC]) 2014-2020
- Estrategia Europea de Adaptación al cambio climático 2013-2020.
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
- Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia.
- Plan de acción de la Estrategia Europa 2020 en Canarias (2013)
- Programas Operativos de Canarias y Baleares 2014-202075.
- Programa Operativo de Cooperación Territorial Madeira-Azores-Canarias (POMAC) 2014-202076.
- Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

Informes y publicaciones:

- Gobierno de Canadá. Ministerio de Recursos Naturales (marzo-2015): "Auditoría de la adaptación a los cambios climáticos – Proceso de gobierno y de gestión en Recursos Naturales de Canadá"
- FEMP. Red Española de Ciudades por el Clima: "Entidades Locales supramunicipales y el Cambio Climático"
- C. García, R. Garza, J.R. Picatoste: "Marco normativo de la adaptación al cambio climático en España"
- José L. Martín Esquivel, Bayanor Santana Saavedra, Nayra Nazco Medina, Beatriz López Fernández (2013): "Evaluación preliminar de la vulnerabilidad ante el cambio climático en las Islas Canarias"
- Ezequiel Navío Vasseur (2017): "Informe sobre Observatorio Canario de Cambio Climático"