

Referencia: INTOSAI GUID 5330

*Documento aprobado por la Conferencia de Presidentes de la ASOCEX el 30/06/2025  
y por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25/09/2025*

---

#### ÍNDICE

|     |                                                          |    |
|-----|----------------------------------------------------------|----|
| 1.  | INTRODUCCIÓN                                             | 2  |
| 2.  | OBJETIVO DE LA GUÍA                                      | 9  |
| 3.  | ALCANCE DE LA GUÍA                                       | 10 |
| 4.  | PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE DESASTRES | 11 |
| 4.1 | Establecer los términos de la auditoría                  | 11 |
| 4.2 | Comprender la materia y su contexto                      | 13 |
| 4.3 | Identificar y valorar los riesgos                        | 14 |
| 4.4 | Desarrollar un plan de auditoría                         | 21 |
| 5.  | REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA                              | 25 |
| 6.  | INFORME Y SEGUIMIENTO                                    | 26 |

Anexo 1. Glosario

Anexo 2: Marco jurídico básico

Anexo 3. Organización, competencias e instrumentos de planificación y gestión de la Protección Civil en España

Anexo 4. Ejemplos de preguntas, objetivos de auditoría e indicadores

Anexo 5. Bibliografía



## **1. INTRODUCCIÓN**

- 1) La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) aprobó en 2020 la GUID<sup>1</sup>5330 – Orientaciones sobre la Auditoría de la Gestión de Desastres, que proporciona directrices para evaluar las acciones gubernamentales destinadas a reducir los riesgos de desastre, responder a las emergencias y aplicar medidas posteriores a las catástrofes que permitan la rehabilitación y la reconstrucción de los territorios afectados.

La presente guía adapta y completa dicha GUID 5330 para adecuarla a las características propias de las auditorías<sup>2</sup> realizadas en el ámbito del sector público español y contiene orientaciones para su uso por auditores de las Instituciones Públicas de Control Externo (ICEX).

La elaboración de la guía se ha llevado a cabo por un grupo de trabajo formado por funcionarios de las ICEX, y su borrador ha sido sometido a un proceso de observaciones y comentarios ante todas las ICEX durante un mes, tras el cual se han analizado todas las observaciones recibidas y realizado todas las modificaciones al borrador inicial que se han considerado pertinentes. El texto definitivo ha sido aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas y por la Conferencia de Presidentes de la Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos (ASOCEX).

Los principales cambios introducidos respecto a la GUID 5330 han sido, entre otros:

- Se ha revisado la traducción para adaptarla a nuestra terminología habitual.
- Se han cambiado las referencias a otras normas ya adaptadas, por ejemplo: se ha cambiado ISSAI 100 por ISSAI-ES 100.
- Se ha añadido un anexo con la normativa española relacionada con la materia y otro relativo a la organización, competencias e instrumentos de planificación y gestión de la Protección Civil en España.
- Se ha añadido un anexo con ejemplos de preguntas, objetivos de auditoría e indicadores, que refunde, reestructura y completa los anexos II y III de la GUID 5330.
- Se ha actualizado el glosario de definiciones acorde con nuestra normativa.
- Se han eliminado las referencias a otros países.
- Se ha cambiado el código numérico de la guía al 5430, ya que el código 5330 es ya utilizado en la *GPF-OCEX 5330 Revisión de los CGTI en un entorno de administración electrónica*.

Los principios generales y los relacionados con el proceso de la auditoría que se emplean en la presente guía son los contenidos en la *ISSAI-ES<sup>3</sup> 100 Principios Fundamentales de Fiscalización del Sector Público*.

---

<sup>1</sup> Las guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la INTOSAI como parte de su Marco de Pronunciamientos Profesionales, además de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P).

<sup>2</sup> A lo largo de la presente guía se utilizan de manera indistinta los términos “fiscalización” y “auditoría”.

<sup>3</sup> Las ISSAI-ES son la adaptación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) a la normativa española.

Como muestra de la contribución de las instituciones de control externo tanto nacionales como internacionales, a lo largo de esta guía, se hace referencia a diversos informes emitidos sobre cuestiones que se tratan en ella, recogidos en recuadros amarillos, e incluidos como bibliografía en el Anexo 5, apartado 2.

- 2) Los desastres pueden golpear cualquier parte del mundo en cualquier momento. Son el resultado de causas naturales (terremotos, tsunamis, inundaciones, erupciones volcánicas, etc.) o ser propiciadas por el hombre (al construir en zonas inundables, aplicar normas de construcción inapropiadas para áreas propensas a terremotos o inundaciones), o una mezcla de ambos casos (como los incendios forestales o una pandemia). Pueden producirse repentinamente (terremotos, explosión química, interrupción de servicios) o desarrollarse lentamente (sequía).

De acuerdo con el Informe 2025 sobre Riesgos Globales realizado por el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), los **riesgos ambientales** en general y los **fenómenos meteorológicos extremos** en particular ocupan, tanto a corto como a largo plazo, las primeras posiciones en la percepción que la sociedad tiene de los **riesgos** que nos amenazan, tal como puede verse en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Riesgos globales clasificados por gravedad a corto y largo plazo



Categorías de riesgo:

■ Ambiental ■ Social ■ Tecnológico ■ Geopolítico

Fuente: Foro Económico Mundial. Los Riesgos Globales. Informe 2025

- 3) Es notorio que la principal consecuencia de los desastres naturales es la pérdida de vidas humanas, además del considerable impacto ambiental y económico. En consecuencia, se gastan importantes sumas en ayuda humanitaria y rehabilitación, en la reedificación y reconstrucción de

infraestructuras e instalaciones públicas afectadas por desastres, y también en actividades de reducción del riesgo de que ocurran y del impacto de sus consecuencias. Se considera que estas últimas son las que presentan mejor relación coste-beneficio.

La frecuencia y la gravedad de fenómenos climáticos y meteorológicos extremos, como olas de calor, sequías e inundaciones, van en aumento. La adaptación a estas condiciones climáticas es una necesidad urgente. Mientras las acciones de mitigación reducen las emisiones de gases de efecto invernadero, las acciones de adaptación persiguen ajustarse al cambio climático para reducir sus efectos. Las medidas de mitigación por sí solas no pueden evitar los efectos del cambio climático, aunque se consigan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

***Informe Especial 15/2024: Adaptación al cambio climático en la UE, Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), 2024***

Según manifiesta Naciones Unidas<sup>4</sup>, la **reducción del riesgo de desastres (RRD) es parte integral del desarrollo social y económico**, siendo esencial para que el desarrollo sea sostenible en el futuro. Así lo han reconocido varios documentos globales sobre la RRD y el desarrollo sostenible, entre los que se encuentra la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994), considerado el primer marco internacional importante para la reducción del riesgo de desastres.

Desde 1980, los desastres climáticos en Estados Unidos han causado daños por más de 1,7 billones de dólares. Se espera que los desastres climáticos y el gasto federal relacionado aumenten debido al cambio climático, lo que supone un impacto económico negativo en todo el país. Las iniciativas federales para promover la resiliencia ante desastres pueden ayudar a limitar los daños y los costes. Este marco establece tres principios generales para orientar estas iniciativas: información, integración e incentivos.

***Disaster Resilience Framework: Principles for Analyzing Federal Efforts to Facilitate and Promote Resilience to Natural Disasters, United States Government Accountability Office (US GAO), 2019***

Desde entonces, esta estrecha interrelación se ha fortalecido continuamente en el marco de los principales acuerdos globales. Al respecto, la Agenda 2030<sup>5</sup> para el Desarrollo Sostenible reconoce y reafirma la urgente necesidad de reducir el riesgo de desastres<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/disasterriskreduction>

<sup>5</sup> Compromiso global de 193 países, adoptado en 2015, para desarrollar un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad con la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

<sup>6</sup> La Meta 11.5 de la Agenda 2030 establece la necesidad de “reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad”.

**Información complementaria 1. Indicadores Agenda 2030**

La Agenda 2030 cuenta con un sistema de 232 indicadores aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los indicadores establecidos para medir la resiliencia frente a desastres son:

- **Indicador 11.5.1.** Número de muertos, desaparecidos, heridos, reubicados o evacuados debido a desastres por cada 100.000 personas.
- **Indicador 11.5.2.** Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interior bruto (PIB) mundial.
- **Indicador 11.5.3.** Daños en la infraestructura crítica y número de interrupciones de los servicios básicos, atribuidos a desastres.

En España la medición de los indicadores es posible consultarla en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el ámbito europeo, el 26 de marzo de 2025 se ha puesto en marcha la Estrategia de Preparación de la Unión para apoyar a los Estados miembros y mejorar la capacidad de Europa para prevenir las amenazas emergentes y responder frente a ellas, con un enfoque integrado que abarca todos los riesgos, implica a la Administración Pública y niveles de gobierno en su conjunto (local, regional, nacional y de la UE), a la sociedad civil, las empresas y los interlocutores sociales, así como a las comunidades científica y académica.

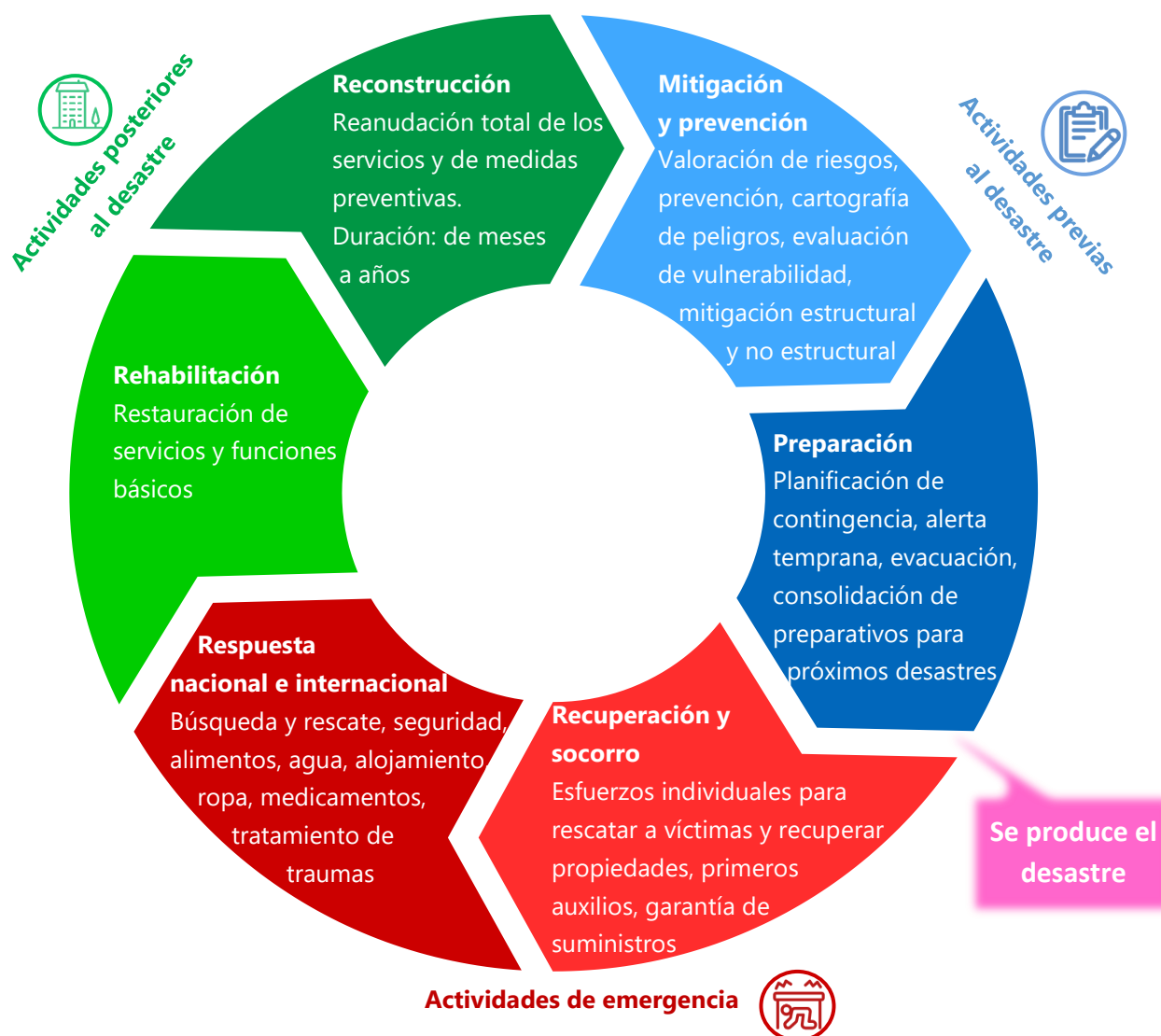
Las autoridades garantizan que existan planes para gestionar los riesgos de inundaciones y erosión costera, y que las decisiones de inversión optimizan la relación calidad-precio. En julio de 2020, el Gobierno emitió una declaración de política ministerial en la que establecía su prioridad de crear una nación más resiliente para afrontar los desafíos de las inundaciones y la erosión costera.

***Managing flood risk, UK National Audit Office (UK NAO), 2020***

***Ciclo de la gestión de desastres***

- 4) A efectos prácticos, la gestión de desastres se representa como un ciclo dividido en seis segmentos, agrupados en tres fases principales, como se muestra en la **Ilustración 2**. Dos de estos segmentos se refieren a las medidas preventivas y preparatorias que los gobiernos pueden establecer y preparar antes de un posible desastre. Los otros cuatro segmentos describen las actividades que siguen a la ocurrencia de un desastre.

Ilustración 2. Ciclo de la gestión de desastres



Fuente: INTOSAI GUID 5330

Es posible que las distintas fases del ciclo se solapen parcialmente puesto que constituyen una continuidad.

### Actividades previas al desastre



5) Antes de un desastre, los gobiernos se centran en las medidas de mitigación, prevención y preparación para un posible desastre. Incluyen actividades como:

- la evaluación del riesgo de desastre y de la vulnerabilidad del gobierno o de la sociedad;
- la evaluación de las capacidades para identificar las deficiencias existentes y establecer medidas para subsanarlas.
- la instalación de sistemas de alerta temprana;
- la elaboración y prueba de planes de acción;
- la organización de tareas entre las distintas autoridades implicadas;

- garantizar que se dispondrá de datos precisos y oportunos en caso de que se produzca un desastre;

Se ha avanzado en la evaluación de riesgos, pero es necesario mejorar la planificación y la ejecución. La gestión del riesgo de inundación exige **datos de calidad** sobre la meteorología, la topografía, la hidrología y las actividades humanas. El Tribunal observó que los Estados miembros visitados eran conscientes de las ventajas de invertir en tecnologías y datos para elaborar modelos que ayuden a gestionar el riesgo de inundación. En todos los Estados miembros visitados, el Tribunal también comprobó que la modelización ayudaba en la ejecución de los proyectos relativos a inundaciones.

**Informe Especial 25/2018: Directiva sobre inundaciones: se ha avanzado en la evaluación de riesgos, pero es necesario mejorar la planificación y la ejecución, TCE, 2018**

- la realización de campañas específicas de información y formación a personas especialmente vulnerables (por ejemplo, residentes en zonas de alto riesgo de desastre);
- la adopción de medidas para reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras a los impactos de los desastres.

Estas actividades deberían integrar las lecciones aprendidas de desastres anteriores o similares. Las actividades previas al desastre se agrupan en el concepto de **RRD**.

#### Actividades de emergencia



- 6) Las actividades que se realizan cuando ocurre un desastre pueden llevarse a cabo a nivel local, autonómico, nacional e internacional. Entre las **actividades de emergencia** figuran las siguientes:
- rescate, recuperación, asistencia de primeros auxilios, evacuación de los heridos y manipulación digna y adecuada de los fallecidos;
  - asistencia y servicios de emergencia para proporcionar refugio, agua, alimentos, medicamentos, asistencia sanitaria, etc.;
  - ayuda financiera de emergencia para la población o sectores de la sociedad afectados;
  - coordinación de las acciones de socorro y asistencia, garantizando que dichas actividades se basen en datos oportunos, exactos y fiables, y de las comunicaciones de crisis.

#### Actividades posteriores al desastre



- 7) Una vez que la urgencia de la situación ha disminuido, comienzan las actividades posteriores al desastre centradas en la **rehabilitación y reconstrucción**. Estarán diseñadas para reconstruir viviendas e infraestructuras, al tiempo que se estudian las posibilidades de reducir los riesgos de desastres futuros, y de restaurar los servicios y el funcionamiento de la economía local, así como de aliviar la angustia emocional de los supervivientes.

El Gobierno no disponía de ningún plan de respuesta de vivienda temporal como solución a medio plazo para atender la demanda de la gran cantidad de personas desplazadas por las inundaciones. El Gobierno necesitaba desarrollar estructuras de gobernanza, realizar tareas como análisis de opciones y selección de sitios, y emprender la adquisición de viviendas temporales inmediatamente después de las inundaciones sin un plan establecido para guiar estas acciones. Por tanto, el Gobierno no estaba preparado por no haber desarrollado un plan tras eventos similares anteriores (aunque fueran a menor escala) para el uso de viviendas temporales en un contexto de desastre.

**Flood housing response, New South Wales Auditor-General, 2024**

## Papel de las Instituciones Públicas de Control Externo

- 8) Las ICEX desempeñan un papel importante para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en las tres fases de la gestión de desastres. Pueden encargarse, asimismo, de la evaluación de las actividades de mitigación, prevención y preparación, de la sensibilización sobre estas cuestiones (especialmente la reducción de riesgos), de la evaluación del coste-beneficio de las medidas de reducción de riesgos, de la auditoría de la ayuda posterior y las labores de rehabilitación y reconstrucción en un contexto en el que a menudo puede ocurrir que los controles *ex ante* no funcionen, no se hayan normalizado procedimientos y los mecanismos institucionales presenten debilidades.

Tal como afirma Bruno Dantas<sup>7</sup>, presidente de INTOSAI (desde noviembre de 2022 hasta diciembre de 2024), las instituciones de control pueden contribuir eficazmente a reforzar la capacidad de respuesta global frente a los desastres. Pueden evaluar las políticas de gestión en sus respectivos países, ofreciendo una visión global de la estructura organizativa disponible y de los procesos necesarios para ayudar a reducir los riesgos de desastre. También pueden supervisar la respuesta de los gobiernos en tiempos de crisis.

Con el aumento del número de desastres, la anticipación de los organismos de auditoría a la hora de comprender los riesgos y de realizar auditorías y seguimientos en tiempo real es esencial para superar los momentos críticos.

La política contra inundaciones en Escocia está evolucionando, ampliándose desde un enfoque en medidas de prevención de inundaciones a un mayor énfasis en la resiliencia a las inundaciones. Esto incluye medidas más amplias para evitar inundaciones; prepararse y responder más eficazmente a las inundaciones para minimizar el impacto cuando ocurran; y mejorar la recuperación después de una inundación. Los organismos públicos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de la resiliencia ante las inundaciones dada la complejidad de la cuestión. La colaboración eficaz entre ellos es esencial a medida que la política contra inundaciones evoluciona y se centra más en la resiliencia.

*Building flood resilience in communities, Audit Scotland, 2024*

## 2. OBJETIVO DE LA GUÍA

- 9) Esta guía tiene como objetivo servir de orientación para los auditores del Tribunal de Cuentas y de los OCEX en las auditorías de gestión de desastres. Adicionalmente, también puede ser útil en una auditoría de sostenibilidad medioambiental y/o de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente de la fase de "actividades previas al desastre".
- 10) La guía proporciona orientación para **evaluar** si las actividades previas al desastre (de mitigación, prevención y preparación), las actividades de emergencia (de respuesta, recuperación y socorro), así como las actividades posteriores al desastre (de rehabilitación y reconstrucción):
- limitan el impacto y aumentan la preparación para desastres, maximizando la eficiencia;
  - mejoran la eficacia, la economía y la eficiencia de la ayuda en casos de desastre;

---

<sup>7</sup> <https://intosaijournal.org/es/el-papel-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-en-la-prevencion-y-mitigacion-de-catastrofes-2/>



- cuentan con controles internos adecuados y promueven la rendición de cuentas y la transparencia;
- garantizan que existan procedimientos adecuados de adquisición sometidos a revisiones periódicas;
- previenen o reducen el fraude, el despilfarro y el abuso;
- evalúan los costes y beneficios de las inversiones en rehabilitación y reconstrucción para garantizar que la infraestructura sea resiliente a futuros desastres;
- disponen de planes de protección civil coherentes con el marco general de competencias, responsabilidades y funciones a nivel nacional, autonómico y/o local;
- garantizan una respuesta rápida y eficaz capaz de asegurar la asistencia sanitaria y el acceso a suministros esenciales;
- ponen a disposición de la población planes de formación y comunicación que incluyan concienciación y educación, así como sistemas de alerta temprana sobre potenciales amenazas.

### 3. ALCANCE DE LA GUÍA

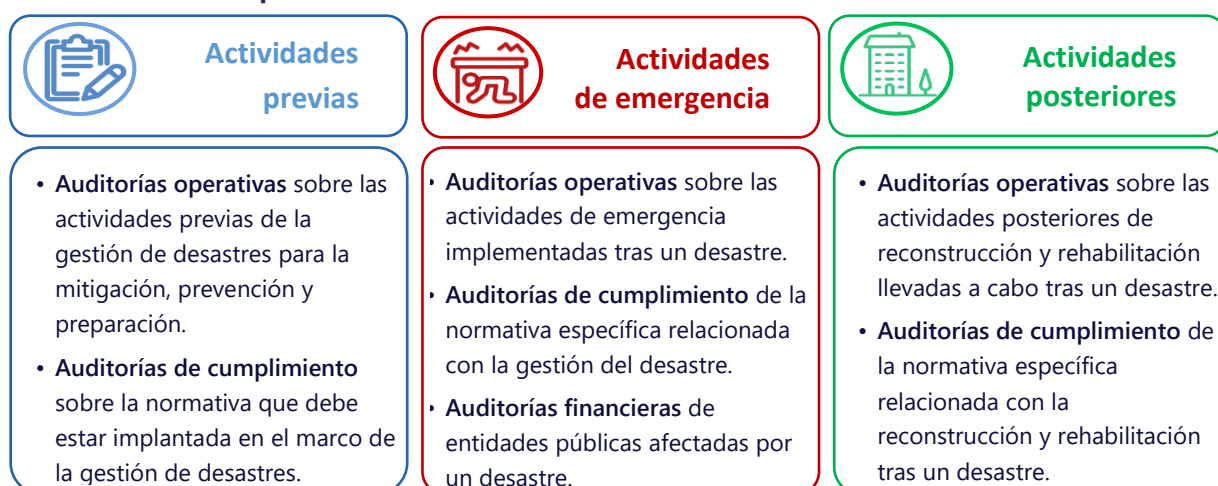
- 11) La guía abarca las distintas fases de una auditoría (planificación, ejecución, elaboración de informes y seguimiento) para todo el ciclo de la gestión de desastres: actividades previas, de emergencia y posteriores. Se pueden realizar auditorías en cualquier etapa del ciclo.
- 12) Presta apoyo en todas las etapas de auditoría, especialmente en la fase de **planificación** para obtener comprensión o conocimiento de la materia y realizar la identificación y valoración de riesgos. De hecho, es en esta fase en la que los auditores se enfrentarán a la mayoría de las peculiaridades relacionadas con la gestión de desastres.
- 13) Por lo tanto, orienta sobre cómo podrían abordarse los diferentes aspectos de la gestión de desastres en una auditoría financiera (en relación con riesgos específicos relacionados con la auditoría de los estados financieros de las entidades afectadas por un desastre), o en auditorías operativas o de cumplimiento.

El punto de partida para determinar el **alcance**, **enfoque** y los **objetivos de auditoría** dependerá fundamentalmente de dos factores:

- **Tipo de auditoría:** operativa, de cumplimiento o financiera.
- **Fase del ciclo de la gestión de desastres:** *actividades previas*, *actividades de emergencia* y *actividades posteriores*.

A pesar de que las combinaciones podrían ser más amplias y que pueden combinarse auditorías de varios tipos y de más de una fase, se ha considerado como más probable la siguiente combinación tipo de auditoría-fase del ciclo de gestión de desastres:

### Ilustración 3. Tipos de auditorías



El **Anexo 4** de la guía se ha diseñado para ayudar al auditor a enfocar una auditoría de gestión de desastres en función del tipo de auditoría (financiera<sup>8</sup>, operativa o de cumplimiento) y fase del ciclo de gestión de desastres que se vaya a auditar. Contiene una serie de orientaciones y ejemplos de cuestiones para tener en cuenta en la planificación, tanto en la comprensión de la materia y su contexto como en el establecimiento de objetivos de auditoría en función de la fase del ciclo de gestión de desastres auditada.

- 14)** No obstante, la guía no cubre todos los posibles problemas que los auditores deben tener en cuenta al realizar una auditoría debido a que, para la identificación de todas las cuestiones relevantes, hay que atender a las circunstancias propias de cada auditoría. En cuanto a las normas de auditoría pertinentes para cada tipo de auditoría, los auditores se referirán a las Normas INTOSAI, las NIA-ES-SP, las ISSAI-ES, en el caso del Tribunal de Cuentas a sus Normas y Manuales de Fiscalización y, en el caso de los OCEX, las GPF-OCEX.

## 4. PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DE DESASTRES

- 15)** La ISSAI-ES 100 requiere que los auditores, cuando planifiquen una auditoría, apliquen los siguientes principios:
- establecer claramente los términos de la auditoría;
  - obtener una comprensión clara de la naturaleza de la entidad/programa a ser auditado;
  - llevar a cabo una valoración de riesgos o un análisis de problemas y efectuar su revisión con la profundidad necesaria en respuesta a los hallazgos de la auditoría;
  - identificar y valorar el riesgo de fraude relevante para los objetivos de auditoría;
  - desarrollar un plan de auditoría para garantizar que la auditoría se lleve a cabo de manera efectiva y eficiente.

<sup>8</sup> Si bien este tipo de auditoría puede también relacionarse con la fase posterior al desastre, no se incluye ni en la Ilustración 3 ni en las orientaciones del Anexo 4 por ser comunes a las de la fase de emergencia.

#### 4.1 Establecer los términos de la auditoría

- 16) En la auditoría de gestión de desastres, como en cualquier otra, el punto de partida lo marca el programa anual de fiscalización aprobado en el seno de las ICEX. La presente guía puede servir de orientación para esta labor y ofrecer materiales para fundamentar la inclusión en el programa anual de una determinada auditoría relacionada con la gestión de desastres.

A partir de ahí, el establecimiento de los términos de auditoría y su comunicación a la dirección o a los responsables de gobierno de la entidad auditada se realizará de acuerdo con la NIA-ES-SP 1210, las Normas de Fiscalización de Tribunal de Cuentas y la GPF-OCEX 1211<sup>9</sup>.

- 17) El mandato legal en virtud del cual operan las ICEX se señalará en el mencionado acuerdo o documento de inicio de auditoría en el que también puede considerarse la posibilidad de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX o, incluso, con otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el caso de Tribunal de Cuentas.

- 18) Dado que la auditoría a menudo se lleva a cabo en un entorno difícil, al definir los términos de la auditoría, se debe prestar especial atención al **análisis y valoración de riesgos** con vistas a definir un alcance y objetivos de auditoría **realistas** y **factibles**.

Los auditores deben tener en cuenta la idoneidad del calendario previsto de la auditoría, así como en qué medida la auditoría afectaría al tiempo y a los recursos del personal responsable de hacer frente al desastre. Los auditores pueden debatir con la entidad auditada cómo llevar a cabo los procedimientos de auditoría de manera que se reduzca al mínimo la carga para el personal de la entidad auditada. Lo mismo ha de tenerse en cuenta en relación con el acceso o la disponibilidad de la información, que puede ser difícil en situaciones de emergencia. La gestión o la gobernanza de desastres a menudo presenta múltiples niveles y, por lo tanto, es útil definir claramente las respectivas funciones, responsabilidades y obligaciones. Los diferentes niveles de gobernanza en la gestión de los desastres son tratados específicamente en el Anexo 3.

Del mismo modo, los auditores podrán valorar la idoneidad de realizar **auditorías focalizadas**<sup>10</sup> especialmente en la fase más inmediata de la emergencia.

- 19) En una **auditoría financiera**<sup>11</sup> los auditores determinan, mediante la recopilación de evidencias de auditoría, si la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con el marco normativo y de información financiera aplicable.

- 20) En las **auditorías operativas**<sup>12</sup>, los auditores evalúan la economía, la eficiencia y la eficacia de las empresas, sistemas, programas u operaciones gubernamentales en relación con el desastre. El auditor también puede realizar una auditoría operativa con enfoque evaluador<sup>13</sup> para examinar la

---

<sup>9</sup> Si bien la NIA-ES-SP es de aplicación únicamente a los trabajos de auditoría financiera, la GPF-OCEX 1211 y su Anexo, adapta e incorpora aclaraciones adicionales sobre los términos del Documento de Inicio de Auditoría (DIA), aplicables en las auditorías financieras, operativas y de cumplimiento.

<sup>10</sup> Véase la GPF-OCEX 1810 sobre Auditorías focalizadas inmediatas.

<sup>11</sup> Véase la ISSAI-ES 200.

<sup>12</sup> Véase la ISSAI-ES 300, la GPF-OCEX 3000, la GPF-OCEX 3910, la GPF-OCEX 3920, y el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del Tribunal de Cuentas.

<sup>13</sup> Véase la INTOSAI GUID 9020 sobre evaluación de políticas públicas.

utilidad de las políticas públicas afectadas por el desastre a fin de determinar su pertinencia o adecuación.

- 21) Los auditores de **cumplimiento**<sup>14</sup> evalúan si las actividades emprendidas en relación con un desastre cumplen con la legislación vigente (el Anexo 2 contiene la principal normativa española en relación con la gestión de desastres).

#### 4.2 Comprender la materia y su contexto

- 22) En la auditoría sobre la gestión de desastres, la comprensión de la materia y su contexto implica determinar en qué **etapa** del ciclo de gestión de desastres se encuentra el país, la comunidad autónoma o el municipio, así como comprender los **tipos de desastres**, la **probabilidad** de que ocurran según las previsiones, su **impacto** estimado y los diferentes **sectores** que pueden resultar afectados, los **objetivos** de auditoría relevantes, las **operaciones**, el **marco normativo** que podría incluir normativa excepcional relevante, los **controles internos**, los **sistemas financieros** y de otro tipo, e investigar las posibles **fuentes de evidencia** de auditoría.

El conocimiento puede obtenerse de la interacción regular con los responsables de la gobernanza y otros interlocutores relevantes. Para ello puede ser necesario consultar a expertos, investigadores y académicos y examinar documentos (como estudios anteriores y trabajos realizados por otros auditores públicos). Asimismo, debe tener en cuenta, en su caso, los procesos judiciales relacionados con la gestión del desastre.

Adicionalmente, en el caso concreto de auditorías operativas, la comunicación con **partes interesadas** durante la fase de planificación puede ser de gran utilidad para la identificación de cuestiones relevantes a tener en cuenta.

- 23) Dado que la gestión de desastres es principalmente responsabilidad de los gobiernos, un elemento importante que deben considerar los auditores en esta etapa es la existencia de un **marco de gobernanza y políticas para gestionar la reducción del riesgo de desastres** o las operaciones a corto, medio y largo plazo relacionadas con desastres.

El Anexo 3 contiene el marco de gobernanza de la Protección Civil en España. Adquirir conocimientos sobre estas cuestiones también ayudará a comprender mejor el modo en que, por ejemplo, los planes de desastres se basan en un análisis de riesgos potenciales, esbozan estrategias de gestión de desastres y proporcionan la base para priorizar las actividades de gestión de desastres y coordinarlas a todos los niveles.

Aunque las obligaciones para los municipios establecidas desde hace más de una década por la normativa no son muy numerosas, estos han mostrado una escasa concienciación y un limitado interés en la materia, puesto que muchos de ellos desconocían disponer de instrumentos para la protección contra incendios en su ámbito territorial y otros, aunque en menor medida, ni siquiera los habían elaborado.

***Informe de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2022, Tribunal de Cuentas***

---

<sup>14</sup> Véase la ISSAI-ES 400, la GPF-OCEX 4000 y el Manual de Procedimientos de Fiscalización de Regularidad del Tribunal de Cuentas.

- 24) Al definir sus propias políticas de gestión de desastres, las administraciones públicas competentes en cada territorio en situación de riesgo tienen la función primordial de establecer y mantener medidas adecuadas para hacer frente a su **vulnerabilidad**. No obstante, la gestión de desastres también es una responsabilidad compartida entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, por lo que hay otras instituciones u organismos que participan en la reducción del riesgo de desastres, en la prestación, coordinación, entrega y presentación de informes sobre el socorro, en la recuperación y las respuestas de emergencia y en la rehabilitación y reconstrucción posteriores al desastre.

Si bien los esfuerzos del Departamento de Defensa para abordar las lecciones aprendidas del huracán Katrina son pasos en la buena dirección, estos son insuficientes porque los problemas no pueden ser abordados únicamente por los militares. En este sentido, el Plan Nacional de Respuesta prevé una respuesta nacional proactiva que involucra los esfuerzos colectivos de las organizaciones de respuesta en todos los niveles de gobierno. De cara al futuro, parte del desafío del Departamento de Defensa es la gran cantidad de organizaciones involucradas en todos los niveles de gobierno, tanto militares como civiles.

**Informe de Auditoría de la respuesta al Huracán Katrina, US GAO, 2008**

- 25) Para que los auditores puedan aplicar su criterio profesional durante todo el proceso de auditoría e identificar las posibles fuentes de evidencia, es importante que identifiquen y conozcan las **entidades participantes, su marco legal y su estructura organizativa, así como la etapa del ciclo de desastres** (véase la Ilustración 2) en la que operan.

Para ello también deberán conocer sus competencias, funciones y responsabilidades, los programas o actividades que gestionan, los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre ellos y las herramientas que utilizan, como los planes de respuesta a desastres, la evaluación de riesgos y los sistemas de información adecuados. Los Anexos 2 y 3 contienen, respectivamente, el marco normativo principal en materia de gestión de desastres y la organización, competencias e instrumentos de planificación y gestión de la Protección Civil en España.

El marco general de la UE para la política de adaptación es robusto, si bien su ejecución presenta una serie de lagunas e insuficiencias. Pese a que la mayoría de los proyectos auditados atendían eficazmente los riesgos climáticos, algunos de ellos tuvieron un impacto escaso o nulo en la capacidad creciente de adaptación y unos pocos pueden dar lugar a una mala adaptación.

**Informe Especial 15/2024: Adaptación al cambio climático en la UE – La acción no está a la altura de la ambición, TCE, 2024**

### 4.3 Identificar y valorar los riesgos

- 26) La ISSAI-ES 100 establece que “el auditor debe considerar y valorar el riesgo de diferentes tipos de deficiencias, desviaciones o incorrecciones que pudieran detectarse en relación con el tema/asunto objeto de fiscalización”. Esto puede llevarse a cabo en el proceso de conocimiento de la materia y de su contexto. De este modo, el auditor valora la manera en que la Administración responde a los riesgos identificados y si los procedimientos aplicados consiguen mitigarlos de manera efectiva. Puede llevar a cabo, por ejemplo, una **evaluación de la idoneidad y la calidad** de la valoración del riesgo/vulnerabilidad realizada por el organismo gubernamental responsable de la elaboración de planes de desastre, así como un análisis de los controles internos.

Se recomienda continuar elaborando y aprobando procedimientos escritos para los distintos departamentos de la sociedad, con la finalidad de avanzar en el análisis de riesgos y mejorar su control interno.

***Informe de auditoría de cumplimiento en materia de contratación y personal de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias, S.A., Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, 2022***

- 27) La tarea de **evaluar la calidad de la valoración de riesgos** realizada en un área específica es compleja, pudiendo ser difícil encontrar estándares comparables en un contexto de excepcionalidad: *¿cuándo es buena o lo suficientemente buena?, ¿qué es suficiente?*

Con objeto de adquirir el suficiente criterio para responder adecuadamente a esas cuestiones, las ICEX pueden beneficiarse del intercambio de experiencias con otras ICEX nacionales e internacionales, o considerar la posibilidad de utilizar el trabajo de expertos externos. Por ejemplo, tanto el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>15</sup> como el marco metodológico del G20<sup>16</sup> y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Evaluación del Riesgo de Desastres y Financiación del Riesgo<sup>17</sup> pueden contribuir a la formación del conocimiento del auditor sobre cómo evaluar el proceso de valoración del riesgo de desastres por los gobiernos.

---

<sup>15</sup> El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es un acuerdo internacional adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai, Japón, en marzo de 2015. Su objetivo principal es reducir significativamente las pérdidas humanas, económicas y materiales causados por desastres, fortaleciendo la resiliencia de las comunidades y los países. El Marco define cuatro prioridades estratégicas para fortalecer la prevención y respuesta ante desastres:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz.

<sup>16</sup> El G20 o Grupo de los Veinte es un foro internacional de gobernantes y presidentes de bancos centrales, que tiene como meta discutir sobre políticas relacionadas con la promoción de la estabilidad financiera internacional, siendo el principal espacio de deliberación política y económica del mundo.

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/gov/risk/g20oecdframeworkfordisasterriskmanagement.htm> - El marco está destinado a ayudar al gobierno a desarrollar estrategias de la gestión del riesgo de desastres más efectivas.

## Información complementaria 2. Marco Metodológico del G20 y la OCDE

El Marco Metodológico del G20 y la OCDE para la Evaluación de Riesgos de Desastres y la Financiación del Riesgo proporciona una guía integral para que los países identifiquen, evalúen y gestionen los riesgos asociados a desastres naturales promoviendo estrategias financieras adecuadas.

La siguiente ilustración incluida en el propio marco metodológico refleja las etapas en la gestión del riesgo de desastres y la retroalimentación entre las mismas:



Esta metodología está basada en la idea de que la gestión eficaz del riesgo de desastres depende fundamentalmente de la capacidad de identificar y evaluar los riesgos. La consideración de la probabilidad y el impacto potencial de los desastres, y de sus factores físicos y sociales subyacentes, proporciona la base para elaborar las estrategias de gestión del riesgo, así como el análisis del coste-beneficio de las medidas de reducción de riesgos, la planificación de contingencias y la preparación financiera.

El marco metodológico divide la valoración de riesgos en cinco etapas que a su vez se subdividen en diferentes fases como se muestra esquemáticamente a continuación:





- 28) Debido a la complejidad de la gestión de desastres, los auditores deben realizar **valoraciones de riesgos** para identificar adecuadamente las áreas de alto riesgo como posibles temas u objetivos de auditoría.

Esta valoración puede ayudar a los auditores a:

- identificar los elementos de riesgo en los territorios afectados y si estos elementos han sido priorizados o protegidos por las autoridades competentes;
- determinar si el gobierno (nacional, autonómico o local, según el alcance de la auditoría) ha definido respuestas apropiadas de preparación y mitigación para desastres que se incluirán en el plan de desastres;

Trabajos de auditoría anteriores y otras revisiones ponen de relieve la necesidad de actuar con una planificación a largo plazo para la adaptación al cambio climático y para crear capacidad laboral. Explica que, a pesar de algunos avances positivos, hay serias dudas sobre si los servicios públicos pueden seguir el ritmo de los crecientes riesgos y desafíos asociados con las inundaciones. La estrategia debe delimitar necesariamente quién, qué y cuando.

***A Picture of Flood Risk Management, Auditor General for Wales, 2022***

- evaluar el principio de gestión continuada en el caso de auditorías financieras;
- identificar si la sociedad es consciente del riesgo de desastre potencial y lo que ella y las partes relacionadas pueden hacer al respecto;

Los planes corporativos desarrollan la capacidad a la hora de llevar a cabo actividades clave y lograr los propósitos establecidos. Resulta una buena práctica que las entidades elaboren documentación para cada medida de desempeño (datos, metodología, limitaciones tanto de los datos como del método y las líneas de responsabilidad) como marco de aseguramiento a la autoridad responsable.

***Corporate Planning in the Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Australian National Audit Office, 2024***

- evaluar las capacidades en todos los niveles de gobierno con arreglo a los criterios establecidos para identificar lagunas en la preparación;
- obtener otra información específica del desastre;
- identificar las necesidades de ayuda de emergencia.

- 29) En las **auditorías operativas**, los auditores deben identificar los riesgos o problemas con respecto a la economía, eficiencia y eficacia. Adicionalmente, la incorporación de criterios de auditoría como la **pertinencia, coherencia, impacto y utilidad propios de la aplicación del enfoque evaluador** a la auditoría operativa<sup>18</sup> pueden ser útiles a la hora de realizar la valoración de riesgos.

Actualmente, el análisis económico de la eficiencia está reñido con el mantenimiento de una dotación holgada de recursos disponibles, ya que se pretende alcanzar la mejor relación entre inputs y output. No obstante, sin determinado nivel de reservas esenciales no se tiene capacidad de maniobra cuando aparece una emergencia (lo hemos vivido con los respiradores, las camas hospitalarias, inicialmente con las mascarillas, así como desde la perspectiva de los servicios también lo hemos experimentado con la escasez de personal especializado).

Por tanto, un adecuado análisis de los servicios públicos debería abordar el modo de hacer compatible la eficiencia con la resiliencia comunitaria. Quizás la producción local de bienes y servicios esenciales no sea lo

---

<sup>18</sup> J. A. Garde, M. D. Genaro y A. M. López (dir.) (2023), Ed. Fundación Ortega-Marañón / Governa Colombia

más eficiente desde la perspectiva estrictamente económica, como tampoco lo sea mantener un fondo de reserva de bienes prioritarios; sin embargo, estas prácticas reducirían la vulnerabilidad de las comunidades

*Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, Volumen I, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, 2019*

La importancia del riesgo depende del tipo de desastre, la probabilidad de que se produzca y de su impacto probable. Una vez identificada y documentada esta información por los auditores, es probable que los riesgos se deban a una deficiente organización, planificación, supervisión, control interno, coordinación y/o falta de un sistema de información de gestión de desastres sólido. La valoración de los riesgos por los auditores permite identificar deficiencias de control y áreas de alto riesgo en las medidas y actividades de reducción del riesgo de desastres.

- 30)** En la **auditoría de cumplimiento**, la valoración de riesgos de los auditores comienza identificando riesgos significativos de incumplimiento del marco regulatorio del país y/o de los acuerdos internacionales (véase el Anexo 2, respecto del marco normativo aplicable).
- 31)** En la **auditoría financiera**, los auditores identifican y valoran el riesgo de incorrecciones materiales en los estados financieros en su conjunto y en las afirmaciones, a fin de determinar los procedimientos de auditoría más adecuados para hacer frente a esos riesgos. Los auditores valoran el riesgo de que los estados financieros resulten materialmente afectados por un desastre.

### **Riesgo de fraude**

- 32)** Los auditores realizan consultas y procedimientos para identificar y responder a los **riesgos de fraude relevantes para los objetivos de la auditoría**. Mantienen una actitud de escepticismo profesional y permanecen atentos a la posibilidad de fraude durante todo el proceso de auditoría.
- 33)** Existen riesgos específicos de fraude en las actividades de gestión de desastres a lo largo de todo el ciclo que deben identificarse y valorarse. Entre ellos destacan los siguientes:
- mayor riesgo de fraude y corrupción en las actividades de emergencia tras un desastre debido al gran volumen de ayuda que llega rápidamente a las regiones afectadas para su rápida distribución a las víctimas;
  - una vez iniciadas las actividades posteriores al desastre (rehabilitación y reconstrucción), aumenta el riesgo de fraude y corrupción en las adquisiciones asociadas a grandes volúmenes de gasto público en proyectos de reconstrucción;
  - cuestiones relacionadas con otras fuentes de ingresos, como los ingresos fiscales, la reducción de la deuda, los nuevos préstamos estatales y la recuperación de seguros que también pueden requerir un examen cuidadoso por parte de los auditores.
- 34)** El fraude y la corrupción pueden adoptar diversas formas, como la manipulación de las necesidades y de los datos (exagerando o declarando un menor número de víctimas o de daños, por ejemplo), petición de comisiones ilegales a los proveedores y a los beneficiarios de ayudas, así como los márgenes de ganancias y la malversación de fondos o el robo de activos y la entrega de equipos fraudulentos.

Tras el tsunami del 26 de diciembre de 2004, surgió la necesidad de equilibrar la voluntad de efectuar una intervención bien planeada con la necesidad de acción rápida. Algunos proyectos acordados en el mes siguiente al tsunami estaban basados en una propuesta estándar de respuesta de emergencia y no en una evaluación exacta de necesidades. El papel de coordinador de las Naciones Unidas se vio dificultado por la falta de información fiable sobre las necesidades, la llegada de un gran número de organizaciones humanitarias y la falta de capacidad de las autoridades locales, todo lo cual dio lugar a diferencias en el nivel y la calidad de la ayuda proporcionada

***Informe especial 3/2006 sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al tsunami, TCE, 2006***

Se considerará la NIA-ES-SP 1240, las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y la GPF-OCEX 1241 en lo que se refieren a las responsabilidades del auditor con respecto al fraude.

### ***Riesgo derivado de la destrucción de los activos TIC que soportan la gestión pública***

- 35)** Actualmente toda la gestión pública está soportada por sistemas informáticos, por ello, contar con **planes de recuperación de sistemas TIC**<sup>19</sup> en caso de desastres es fundamental para garantizar la **continuidad operativa** de todos los entes que integran el sector público. Fenómenos como terremotos, huracanes o inundaciones pueden causar interrupciones significativas en la infraestructura tecnológica, afectando la disponibilidad de datos y servicios críticos. Un plan bien diseñado permite minimizar el tiempo de inactividad, reducir pérdidas económicas y proteger la información sensible. Además, el establecimiento de protocolos claros para la restauración de sistemas, asignación de responsabilidades y uso de respaldos contribuye a minimizar el impacto del desastre en los sistemas de información. La anticipación y planificación adecuadas facilitan una respuesta rápida y eficiente, evitando el caos y asegurando la resiliencia organizacional.

Estos planes deberían contemplar medidas específicas y más robustas para los sistemas de información de las administraciones y otros operadores que dan soporte a los servicios de atención en situaciones de emergencia.

Ninguna de las agencias auditadas tiene garantía suficiente de que pueda recuperar y restaurar todos sus sistemas críticos en caso de una interrupción. No cuentan con los procesos suficientes y necesarios para identificar, planificar y recuperar sus sistemas. A esto se le suma el número relativamente alto de sistemas TIC obsoletos que todas las agencias aun utilizan para realizar algunas de sus funciones críticas. Las interrupciones causadas por fallos de hardware y software o ataques externos dificultan y encarecen la recuperación. Estas circunstancias ponen en riesgo inaceptablemente alto las funciones críticas y la prestación continua de servicios públicos en caso de interrupción.

***ICT Disaster Recovery Planning, Victorian Auditor-General's Office, 2017***

- 36)** Uno de los aspectos clave a considerar por el auditor es la existencia de infraestructuras críticas<sup>20</sup> así como la identificación de si la entidad u organización auditada está clasificada como operador de servicio esencial y/o operador crítico con arreglo a la legislación vigente. Estos operadores tienen requisitos legales más exigentes para los planes de recuperación.

---

<sup>19</sup> Tecnologías de la Información y Comunicación.

<sup>20</sup> Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y su Reglamento de desarrollo.

- 37) Adicionalmente, si los sistemas de información de las instituciones auditadas están clasificados con la categoría de seguridad alta, están obligadas a contar con un **Plan de Continuidad** conforme a los requisitos del **Esquema Nacional de Seguridad (ENS)**<sup>21</sup>. Ello implica la implementación de medidas, estrategias y procedimientos que aseguren la capacidad de una organización para seguir operando y recuperar sus servicios esenciales tras un incidente grave o una interrupción.
- 38) La consulta de guías y manuales de buenas prácticas en el ámbito de la recuperación de los sistemas de información emitidas por organismos públicos y privados es fundamental para una mayor comprensión de la materia por el auditor. En este sentido, guías como las de seguridad de las TIC del Centro Criptológico Nacional y las del Instituto Nacional de Ciberseguridad pueden aportar información útil para el auditor.
- 39) Para la realización de algunos de los procedimientos de auditoría relacionados con la continuidad de los sistemas de información, los auditores necesitarán, probablemente, conocimientos especializados proporcionados por **auditores informáticos** para ayudarles a obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada en entornos TIC complejos. La ICEX debe garantizar que los miembros del equipo de fiscalización y, en su caso, los expertos externos que formen parte del equipo tengan, colectivamente, la competencia y las capacidades adecuadas para realizar la auditoría.

#### 4.4 Desarrollar un plan de auditoría

- 40) La planificación de una auditoría específica incluye aspectos estratégicos y operacionales.
- 41) **Estratégicamente**, la planificación define los objetivos, el alcance y la metodología de la auditoría.

Los objetivos se refieren a lo que se pretende lograr con la auditoría. El alcance se relaciona con el tema y los criterios que los auditores utilizarán para evaluar e informar sobre la materia y está directamente relacionado con los objetivos. Entre los criterios típicos de la auditoría de gestión de desastres cabe citar las mejores prácticas internacionales, las estrategias y metas de gestión, los valores medios y los indicadores relativos a las pérdidas o daños, la experiencia de operaciones de rescate, la rehabilitación y la reconstrucción. La metodología describirá la naturaleza y la extensión de los procedimientos que se utilizarán para recopilar pruebas de auditoría. La auditoría debe planificarse para reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo.

- 42) **Operativamente**, la planificación implica establecer un calendario para la auditoría y definir la naturaleza, el momento y la extensión de los procedimientos de auditoría, así como la composición del equipo de auditoría. En las condiciones posteriores a un desastre, es importante que los auditores evalúen cuál es el momento adecuado para realizar la auditoría. Durante la planificación, los auditores asignan tareas a los miembros de su equipo según corresponda e identifican otros recursos que puedan ser necesarios, como expertos en el tema.
- 43) La planificación de la auditoría debe responder a los cambios significativos en las circunstancias y condiciones. Es un **proceso iterativo** que tiene lugar a lo largo de la auditoría. Antes de seleccionar el área/tema/materia, los auditores han de considerar si, en su caso, han:

---

<sup>21</sup> Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

- entendido los procesos de gestión de desastres y el enfoque de cada fase (previa al desastre, actividades de emergencia y posteriores);
- entendido el marco estructural, legal y normativo de las entidades auditadas;
- evaluado la naturaleza de los riesgos en cada fase;
- conocido los controles internos aplicados por cada una de las organizaciones responsables de gestionar la ayuda relacionada con desastres, incluida la gestión de dicha ayuda, y comprobado si estos están en funcionamiento y son suficientes para superar o reducir los riesgos.

No existió, por parte del Ayuntamiento, control interno en relación con la devolución de exenciones tributarias con motivo de los daños causados con las inundaciones (inexistente información sobre los contribuyentes exentos, falta de relación entre las solicitudes y la apertura del correspondiente expediente administrativo, ausencia de control interno y registro contable en las transferencias recibidas e ingresadas) lo que lleva a no aplicar durante un periodo los ingresos percibidos a la finalidad establecida en la normativa de aplicación.

***Informe de fiscalización sobre determinados aspectos de la gestión del Ayuntamiento de Agost, relacionados con las inundaciones de 1987, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, 1993***

- 44) En la **auditoría financiera**, los desastres pueden afectar la calidad de los estados financieros. Los auditores diseñan la auditoría basándose en los resultados de la valoración de los riesgos de incorrecciones materiales debidas a errores y fraudes. Se revisan las cuentas y las transacciones subyacentes, incluidos los gastos relacionados con desastres; también se revisa si la información en la memoria es la adecuada. Una catástrofe también puede afectar de forma negativa a la capacidad de los auditores de llevar a cabo la auditoría: por ejemplo, puede impedirles acceder a los sistemas informáticos o a las instalaciones físicas de la entidad auditada. En tales casos, puede aumentar el riesgo de que el auditor emita una opinión errónea. Si, debido a las circunstancias del desastre, no es posible completar la auditoría financiera y emitir una opinión de auditoría, el ICEX puede optar mientras tanto por llevar a cabo otros tipos de auditoría o procedimientos de auditoría.
- 45) En **auditorías de cumplimiento y operativas**, basadas en los riesgos de auditoría valorados como críticos y en los problemas detectados, los auditores deciden si:
- realizar una auditoría de cumplimiento, una operativa o una combinación de ambas;
  - la(s) etapa(s) específica(s) del ciclo de gestión de desastres que se incluirán en el ámbito de la auditoría.
- 46) En **auditorías operativas** los auditores identifican y clasifican las materias potenciales de auditoría en función de los siguientes **criterios**:
- auditorías que **añadan el máximo valor** en términos de mejora de la rendición de cuentas, la transparencia, economía, eficiencia, eficacia, u otros propios de las auditorías operativas con enfoque evaluador como la pertinencia, coherencia, impacto y utilidad;
  - auditorías que aseguren una **cobertura adecuada de la gestión de desastres** dentro de las limitaciones de los recursos disponibles para la auditoría.

La publicidad de la actividad subvencional deviene en un factor fundamental tanto para que los distintos colectivos a los que se dirige estén debidamente informados como para que la sociedad pueda realizar la oportuna valoración del empleo de los recursos. En este sentido, si bien la normativa establece el procedimiento por el que se da publicidad en las distintas fases se han detectado deficiencias en todas ellas.

***Informe de fiscalización emitido de las subvenciones relacionadas con el COVID-19 convocadas por las***

*comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, Tribunal de Cuentas, 2020*

- 47) Los auditores también deben considerar si tienen suficiente **conocimiento y experiencia** de auditoría colectivamente como equipo para auditar las posibles materias.
- 48) Una vez que los auditores han elegido un área/tema/materia de auditoría, empiezan a diseñar la auditoría específica. Para definir el **alcance** de la auditoría, se identificará qué entidades, programas, ubicaciones o plazos deben incluirse en la auditoría. Los **objetivos** de auditoría pueden ser la base para definir la pregunta general de auditoría a la que los auditores buscarán una respuesta. En el Anexo 4 se facilitan ejemplos de objetivos de auditoría por tipo de auditoría y fase del ciclo que se audite.
- 49) A fin de desarrollar un **enfoque eficaz**, especialmente para las auditorías operativas y de cumplimiento, puede resultar útil para los auditores conocer las buenas prácticas/herramientas desarrolladas por organismos internacionales e informes de auditoría elaborados por otros auditores públicos para profundizar su conocimiento del asunto. El Anexo 5 muestra un resumen de la principal bibliografía al respecto.
- 50) En el diseño de la auditoría, los auditores también pueden preguntarse si es beneficioso **cooperar** con otros auditores. Por ejemplo, auditorías conjuntas entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX pueden ser de gran utilidad en auditorías que pretendan analizar la coherencia interna entre las diferentes estrategias del territorio (por ejemplo, entre los Planes de Protección Civil: Plan Estatal General, Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, Planes Especiales y Planes de Autoprotección).
- 51) Las actividades de gestión de desastres en una comunidad autónoma pueden ser **financiadas parcialmente** por otras comunidades autónomas, por el Estado, por otros Estados o por la Unión Europea. En tales casos, la necesidad de que las instituciones de control de los países o asociaciones de países donantes y receptores colaboren y, por lo tanto, permitan que sus auditorías cubran todos los aspectos de la gestión de desastres adquiere una importancia adicional. La colaboración entre las instituciones de control de diferentes países es igualmente importante a la hora de auditar tratados bilaterales o multinacionales sobre gestión de desastres y/o promover la cooperación en materia de peligros que trascienden las fronteras autonómicas o nacionales, como el establecimiento de sistemas de alerta temprana.
- 52) Además, el **flujo de ayuda** relacionada con los desastres de los donantes a los receptores y el correspondiente **flujo de información** de los receptores a los donantes es complejo. Varios auditores diferentes pueden tratar de auditar flujos de ayuda muy complejos: gobiernos que donan ayuda humanitaria, organismos internacionales que reciben y donan ayuda y gobiernos que reciben ayuda. A menudo hay posibilidades de cooperación entre auditores que puede implicar la realización de auditorías conjuntas, paralelas o coordinadas. Por ejemplo, un OCEX autonómico receptor de fondos estatales puede cooperar en la auditoría del Tribunal de Cuentas sobre las contribuciones nacionales para paliar los efectos del desastre.

Del mismo modo, respecto de las aportaciones de otros países o de la Unión Europea, las EFS del gobierno donante y receptor pueden encontrar útil que ambas partes coordinen sus auditorías de la ayuda proporcionada por el gobierno donante para un desastre específico en el país receptor, especialmente cuando se producen grandes desastres y muchos donantes realizan donaciones

significativas. Las EFS de los gobiernos donantes pueden aprender mucho de las EFS de los países receptores sobre el entorno legal y operativo nacional para la auditoría de la ayuda relacionada con desastres y las EFS de los países receptores pueden aprender sobre el contexto internacional de recibir ayuda relacionada con desastres. El intercambio de información y la transferencia de conocimientos entre las EFS en el contexto de la ayuda relacionada con los desastres pueden ser de beneficio mutuo.

- 53) En muchos casos, las ICEX a nivel nacional e internacional tienen objetivos similares y aplican las mismas normas de auditoría. Esto les permite considerar la viabilidad de cooperar mediante la realización de **auditorías conjuntas o paralelas**. Ello permitiría aunar recursos, compartir herramientas, aprender unas de otras y posiblemente superar problemas de adecuación de sus mandatos de auditoría individuales. La experiencia demuestra que las auditorías paralelas son a menudo la forma más conveniente de cooperar. En este contexto, debe procurarse no sobrecargar a los organismos auditados.
- 54) Al planificar una auditoría, los auditores también pueden considerar la posibilidad de organizar una visita sobre el terreno en una etapa temprana de la emergencia para recopilar información y comprender y registrar pruebas de la forma en que se está implementando la ayuda relacionada con desastres.

## 5. REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA

- 55) Los auditores deben realizar procedimientos que proporcionen **evidencia de auditoría suficiente y adecuada** para sustentar el informe de auditoría (ISSAI-ES 100, apartado 37).
- 56) Como en cualquier otro tipo de auditoría, al auditar la gestión de desastres, las decisiones de los auditores sobre la **naturaleza**, el **calendario** y la **extensión** de los procedimientos de auditoría afectarán a la evidencia que se obtendrá. El enfoque de los auditores para obtener la evidencia de auditoría requerida deberá reflejar la complejidad de las actividades de gestión de desastres.
- 57) Los auditores deben conocer los **procedimientos de emergencia** que puedan estar vigentes durante la fase de actividades de emergencia después de un desastre. Puede que no sea posible cumplir con todas las leyes y reglamentos relevantes en situaciones de emergencia, con el fin de dar prioridad a la salvación de vidas y el alivio del sufrimiento humano. Sin embargo, los auditores esperarán que las desviaciones de las reglas se documenten de manera oportuna y motivada. También podrán verificar el grado en que ya se han adoptado medidas adecuadas de preparación para casos de desastre y si las mismas han tenido en cuenta la necesidad de procedimientos de emergencia predefinidos.
- 58) Además, los métodos particulares para obtener evidencias de auditoría, como la inspección o la observación in situ, pueden plantear dificultades (por ejemplo, durante la fase en que se llevan a cabo actividades de respuesta a la emergencia) y requieren una atención especial de los auditores para no perturbar, por ejemplo, la respuesta de emergencia. Por lo tanto, en la medida de lo posible, se pueden aplicar métodos alternativos para obtener evidencia. En tal caso, es posible que los auditores necesiten evaluar continuamente si la evidencia obtenida con esos métodos es suficiente y adecuada para convencer a una persona informada de que los hallazgos son razonables, relevantes y confiables.



La Comisión no garantizó suficientemente la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación porque aunque 10 de los 13 programas examinados por el Tribunal consiguieron las realizaciones previstas casi todos lo hicieron con retrasos. El seguimiento de los programas se apoyaba en un marco adecuado, pero la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior no adoptaron a tiempo medidas para reforzar los recursos de la delegación de la UE, que carecía de capacidad suficiente para realizar visitas sobre el terreno, que habrían resultado muy útiles en una situación que cambiaba rápidamente.

*Informe Especial 13/2014, Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití, TCE, 2024*

## 6. INFORME Y SEGUIMIENTO

- 59) En función de si se realizan auditorías financieras, de cumplimiento u operativas de la gestión de desastres, los auditores deberán remitirse a los requisitos específicos relacionados con los informes y su seguimiento.
- 60) Se deberá tener en cuenta la necesidad de formular **recomendaciones** oportunas, emitidas para maximizar su impacto positivo en la gestión de desastres.
- 61) Los auditores pueden formular recomendaciones que:
- sean **útiles** para las medidas preparatorias de posibles desastres futuros (por ejemplo, en el ámbito del desarrollo de la infraestructura, los auditores pueden recomendar la reconstrucción de la infraestructura de manera que no solo se sustituyan las instalaciones dañadas, sino también se reduzcan los efectos de futuros desastres y se cree una comunidad resiliente);
  - aboguen por la introducción de **actualizaciones o mejoras** en la legislación, los reglamentos y las políticas públicas. También pueden recomendar, por ejemplo, que se promulgue leyes apropiadas o se llegue a acuerdos nacionales o internacionales para facilitar la cooperación;
  - señalen, en su caso, la **ausencia de políticas** de reducción del riesgo de desastres, o sensibilicen sobre la importancia de tales políticas si no son una cuestión de alta prioridad para el Gobierno;
  - aboguen por el establecimiento de **funciones y responsabilidades** claras en los diferentes aspectos de las emergencias, incluida la coordinación de las instituciones implicadas, y por una gestión más eficaz de la coordinación de los donantes. Para ello, pueden recomendar mejoras en las políticas, los procedimientos, la planificación y la supervisión de las ayudas monetarias y en especie en respuesta a los desastres;

Los incendios de «nueva generación» se caracterizan por un comportamiento extremo del fuego, casi imposible de controlar y de rápida propagación, con proyecciones a largas distancias y cambios impredecibles en la dirección de las llamas. Además de los daños graves y a veces irreversibles a corto y medio plazo al medio ambiente, estos incendios extremos tienen profundas repercusiones socioeconómicas y pueden implicar la pérdida de vidas humanas.

Se recomienda 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.

*Informe conjunto de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal. Medidas de defensa frente a la desertificación y de prevención y extinción de incendios en la Península Ibérica, 2023 y su Resumen, 2023.*



- propongan que se elabore o desarrolle una estrategia de **prevención del fraude y la corrupción**;
- traten de **mejorar** los recursos humanos, desarrollar la capacidad organizativa y/o fortalecer los sistemas de vigilancia de las organizaciones basados, por ejemplo, en información comparativa de costes;

Las actuaciones de defensa frente a la desertificación han sido actualizadas, pero sigue pendiente completar su desarrollo. No se han reforzado los medios humanos ni hay recursos específicos asignados.  
***Nota de actualización de la fiscalización sobre actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, Tribunal de Cuentas, 2023.***

- aboguen por la realización de **evaluaciones posteriores a los desastres** con el fin de determinar las lecciones aprendidas o las buenas prácticas;
- aboguen por la inclusión del **asesoramiento en casos de crisis** en todas las fases del ciclo de gestión de desastres.

Pese a la falta de información adecuada sobre la población afectada por el terremoto, las especificaciones técnicas exigían unos bloques de tres plantas de alta calidad y costosos, que absorbían los recursos disponibles y reducían las posibilidades de adaptar el proyecto a la demanda superior a las previsiones. El proyecto CASE (Compleksi Antisismici Sostenibili Ecompatibili, viviendas a prueba de terremotos y ecosostenibles), por tanto, proporcionó un número de apartamentos insuficiente para satisfacer las necesidades finalmente determinadas de la población desplazada. Las especificaciones técnicas de las viviendas CASE no se prepararon hasta después del terremoto, por lo que, aunque se construyeron con rapidez, el proyecto no cumplió el objetivo de alojar a todos los afectados antes del invierno.

***Informe Especial 24/2012, La respuesta del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea al terremoto de Abruzzo de 2009: pertinencia y coste de las operaciones, TCE, 2012***

- 62)** El éxito de la reducción del riesgo de desastres depende de la participación de la sociedad en su conjunto, así como de la comprensión de la importancia de la resiliencia de todo el territorio independientemente de los niveles de gobierno (local, autonómico o nacional). A este respecto, la **claridad** de los informes de auditoría es vital para garantizar el máximo impacto.

La fiscalización consistió en examinar si las realizaciones previstas se obtuvieron con una visibilidad adecuada y si los proyectos satisfacen las necesidades no solo de las personas directamente afectadas por el huracán Mitch y por el tsunami, sino también de una población más amplia. También se comprobó si la ayuda a la rehabilitación constituía un vínculo eficaz entre la ayuda humanitaria inicial a corto plazo, por un lado, y la ayuda al desarrollo a más largo plazo. También se examinaron el alcance de la implicación y los planes de financiación subsiguientes con el fin de evaluar las perspectivas de sostenibilidad.

***Informe Especial 6/2008, La ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch, TCE, 2008***

- 63)** Los auditores, en el marco de la política de comunicación de su respectivo ICEx, podrán considerar la posibilidad de dar a conocer las recomendaciones de los informes de auditoría utilizando medios de comunicación alternativos, como las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, y ofreciéndose a debatir con los interlocutores. Asimismo, los auditores pueden considerar la posibilidad de ampliar la **difusión** de sus informes ya que puede servir para que, por ejemplo, otros auditores utilicen el trabajo ya realizado por los auditores del territorio afectado.

- 64)** El establecimiento de una **fase de seguimiento exhaustiva** es de suma importancia para garantizar que las entidades auditadas siguen las recomendaciones de los auditores, cuyo objetivo es mitigar futuros desastres.

La Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO) cuenta con un sistema global para supervisar y controlar proyectos que en general permitía modificar estos para hacer frente a las necesidades que se fueran presentando. No obstante, aún habría que facilitar información por escrito a los socios tras las visitas de supervisión, desarrollar una información de costes comparativa y proporcionar más detalles sobre las disposiciones organizativas, con frecuencia complejas. Los informes de supervisión no cuantifican sistemáticamente la consecución de los objetivos de los proyectos, y en el caso del proyecto de un organismo de las Naciones Unidas en Indonesia, la DG ECHO encontró dificultades para obtener información clara sobre las actividades que se habían llevado a cabo.

***Informe Especial 3/2006, sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al Tsunami, TCE, 2006***

## **ANEXO 1. GLOSARIO**

Las siguientes definiciones proceden, en su mayoría, de la terminología de la Resolución de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de febrero de 2017<sup>22</sup>. A su vez, se completan con los matices que introduce la normativa sobre Protección Civil en España y con otras de carácter general contempladas en la normativa española.

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| » AYUDA RELACIONADA CON DESASTRES:             | 28 |
| » DESASTRE / CATÁSTROFE                        | 28 |
| » EMERGENCIA:                                  | 29 |
| » GESTIÓN DE DESASTRES:                        | 29 |
| » GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:             | 29 |
| » INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS:                   | 29 |
| » MITIGACIÓN:                                  | 32 |
| » PELIGRO / AMENAZA:                           | 30 |
| » PLANIFICACIÓN DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES: | 30 |
| » PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:   | 30 |
| » PREVENCIÓN:                                  | 30 |
| » REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (RRD):     | 31 |
| » RECONSTRUCCIÓN:                              | 31 |
| » RECUPERACIÓN:                                | 31 |
| » REHABILITACIÓN:                              | 31 |
| » RESILIENCIA:                                 | 31 |
| » RIESGO DE DESASTRES:                         | 34 |
| » SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA:                  | 32 |
| » SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG):     | 32 |
| » VULNERABILIDAD:                              | 33 |

---

<sup>22</sup> <https://www.undrr.org/es/node/76818>.

**» AYUDA RELACIONADA CON DESASTRES:**

Abarca la ayuda proporcionada para financiar medidas o actividades de preparación ante desastres, así como la ayuda proporcionada para ayudar a las personas que son víctimas de un desastre natural o un conflicto a satisfacer sus necesidades y derechos básicos.

Esta ayuda tiene por objetivo salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger la dignidad humana.

Puede ser tanto ayuda financiera como en especie; proceder de donantes públicos y privados; y dirigirse a los afectados por desastres (individuales, comunitarios, organizaciones o gobiernos).

El flujo de la ayuda para desastres puede:

- canalizarse directamente de los donantes a los afectados por el desastre, por ejemplo, de los Gobiernos donantes a los Gobiernos de países afectados o de las ONG que han recaudado contribuciones privadas a las comunidades afectadas;
- discurrir a través de una o más entidades intermediarias, como agencias operativas que ejecutan acciones de ayuda directamente, o agencias internacionales que canalizan la ayuda hacia agencias operativas o directamente a personas o comunidades necesitadas.

Relacionado con este, el término **ALIVIO DE EMERGENCIA** hace referencia a la ayuda financiera, bienes o servicios puestos a disposición de las personas y las comunidades o entidades que han sufrido pérdidas como respuesta inmediata y urgente al acaecimiento de un desastre.

**» DESASTRE / CATÁSTROFE**

Perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad, a cualquier escala, debida a fenómenos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.

El efecto del desastre puede ser inmediato y localizado, pero a menudo afecta a una gran extensión y podría durar un largo período de tiempo. El efecto puede poner a prueba o exceder la capacidad de una comunidad o sociedad para hacerle frente utilizando sus propios recursos y, por lo tanto, puede requerir asistencia de recursos externos de carácter nacional o internacional.

Los desastres pueden clasificarse en atención a:

- **ESCALA:**

Desastre a pequeña escala, cuando afecta solo a comunidades locales, que requieren asistencia más allá de la comunidad afectada, y

Desastre a gran escala, cuando afecta a una sociedad que requiere asistencia nacional o internacional.

- **FRECUENCIA:**

Desastres frecuentes e infrecuentes: Aquellos que dependen de la probabilidad de ocurrencia y el período de retorno de un determinado peligro y sus impactos. El impacto de los desastres frecuentes podría ser acumulativo o volverse crónico para una comunidad o una sociedad.

- **INICIO:**

Desastre de inicio lento, que emerge gradualmente con el tiempo (por ejemplo, asociados a sequía, desertificación, aumento del nivel del mar, enfermedad epidémica), y

Desastre de inicio repentino, provocado por un evento peligroso que emerge rápida o inesperadamente (por ejemplo, asociados a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones)

repentinas, explosión química, fallas críticas de infraestructura, accidentes de transporte o crisis sanitarias).

En el marco de la [Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil](#) (en adelante, Ley del Sistema de Protección Civil) no se utiliza el término **DESASTRE** sino el de **CATÁSTROFE** entendiendo por tal una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad.

» **EMERGENCIA:**

Situación o suceso grave que ocurre inesperadamente y exige una acción inmediata. A veces se utiliza indistintamente este término y el de desastre, si bien las emergencias pueden guardar relación con sucesos peligrosos, pero que no provocan una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad.

En la [Ley del Sistema de Protección Civil](#) se define de forma similar el término **EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL** como situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva.

» **GESTIÓN DE DESASTRES:**

Organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre.

» **GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:**

Aplicación de políticas y estrategias de RRD para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo de desastres existente y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas por desastres.

Las medidas de gestión del riesgo de desastres pueden ser:

- **PROSPECTIVAS:** abordan y tratan de evitar el desarrollo de riesgos de nuevos o mayores desastres. Se centran en abordar los riesgos de potenciales desastres que podrían desarrollarse en el futuro si no se implementan políticas de RRD. Algunos ejemplos son una mejor planificación del uso de la tierra o sistemas de suministro de agua resistentes a desastres.
- **CORRECTIVAS:** abordan y tratan de eliminar o reducir los riesgos de desastres que ya están presentes y que deben gestionarse y reducirse de inmediato. Algunos ejemplos son el reforzamiento de infraestructuras críticas o la reubicación de poblaciones o activos expuestos.
- **COMPENSATORIAS O DE GESTIÓN DEL RIESGO RESIDUAL:** fortalecen la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades frente a un riesgo residual que no puede reducirse de manera efectiva. Incluyen actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos de financiación, como los fondos nacionales para imprevistos, los créditos contingentes, los seguros y reaseguros y las redes de protección social.

» **INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS:**

La [Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas](#), las define como aquellas **INFRAESTRUCTURAS ESTRATÉGICAS** (instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales) cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su

perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los SERVICIOS ESENCIALES, siendo estos los necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

**» MITIGACIÓN:**

Actividades y medidas para reducir o limitar los efectos adversos de los desastres. Entre las medidas de mitigación figuran las técnicas de ingeniería y construcción que confieren resistencia ante las amenazas o la mejora de las políticas ambientales y sociales y la concienciación de la población.

**» PELIGRO / AMENAZA:**

En la [Ley del Sistema de Protección Civil](#) se define **PELIGRO** como el potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil y **AMENAZA** como situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente.

Las amenazas incluyen (como se indica en el Marco Sendai, enumerados por orden alfabético) procesos y fenómenos ambientales (tanto de origen natural como humano), biológicos, geológicos o geofísicos, hidrometeorológicos y tecnológicos.

Cada amenaza se caracteriza por su ubicación, intensidad o magnitud, frecuencia y probabilidad.

**» PLANIFICACIÓN DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES:**

Proceso de preparación sistemática para dar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas a futuras amenazas, peligros y desastres.

El plan suele ser un documento compartido entre los participantes y los interlocutores que especifica las tareas y responsabilidades de cada uno de ellos. Es un modelo para la gestión y debe especificar las líneas de acción, colaboración, dirección, coordinación y comunicación durante un desastre o suceso peligroso. En otras palabras, es el marco para la [RESPUESTA DE EMERGENCIA](#), esto es, del esfuerzo realizado para mitigar el impacto de un desastre en la población y el medio ambiente.

Además, los planes son necesarios para mantener la continuidad mientras se gestiona la crisis y para guiar la recuperación y la reconstrucción de manera efectiva, por lo que la planificación de la preparación para desastres a menudo se conoce como planificación para contingencias. Los planes deben actualizarse periódicamente y ser objeto de ejercicios de simulacro.

**» PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:**

Establecen las metas y los objetivos específicos para reducir el riesgo de desastres, junto con las acciones relacionadas para lograr estos objetivos. Deben guiarse por el Marco Sendai y considerarse y coordinarse dentro de los planes de desarrollo, la asignación de recursos y las actividades de los programas pertinentes. Los planes nacionales deben ser específicos para cada nivel de responsabilidad administrativa y adaptarse a las diferentes circunstancias sociales y geográficas presentes. El calendario y las responsabilidades para la implementación y las fuentes de financiación deben especificarse en el plan. Se pueden establecer vínculos con el desarrollo sostenible y, cuando sea posible, deberían elaborarse planes de adaptación al cambio climático.

**» PREVENCIÓN:**

Actividades y medidas dirigidas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos. Por prevención (es decir, prevención de desastres) se entiende el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de los sucesos peligrosos. Si bien ciertos riesgos de desastre no pueden eliminarse, la prevención

tiene por objetivo reducir la vulnerabilidad y la exposición en esos contextos, por los que, como resultado, se elimina el riesgo de desastre.

Entre otros ejemplos pueden citarse presas o terraplenes que eliminan los riesgos de inundación, regulaciones de uso de la tierra que no permiten asentamientos en zonas de alto riesgo, diseños de ingeniería sísmica que garanticen la supervivencia y el funcionamiento de un edificio, crítico en cualquier posible terremoto así como la inmunización contra enfermedades prevenibles mediante vacunación. También se pueden tomar medidas de prevención durante o después de un suceso peligroso o un desastre para prevenir amenazas secundarias o sus consecuencias, por ejemplo, medidas para evitar la contaminación del agua.

#### » **REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (RRD):**

La RRD tiene por objeto prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de los existentes y gestionar el riesgo residual, todo lo cual, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>23</sup> (en adelante, Marco Sendai), contribuye a fortalecer la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental, y a minimizar las vulnerabilidades y, por lo tanto, al logro del desarrollo sostenible.

Las **ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE RRD** definen metas y objetivos en diferentes plazos y con indicadores concretos.

#### » **RECONSTRUCCIÓN:**

La reedificación a medio y largo plazo y la restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de subsistencia necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible y de «reconstruir mejor» o «build back better», para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros.

#### » **RECUPERACIÓN:**

Restauración o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible y de «reconstruir mejor», para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros.

#### » **REHABILITACIÓN:**

Restablecimiento de servicios e instalaciones básicas para el funcionamiento de una comunidad o una sociedad afectada por un desastre.

#### » **RESILIENCIA:**

Capacidad de una comunidad, sociedad o ecosistema expuesto a un peligro para resistir, absorber, adaptarse, transformarse o recuperarse de sus efectos o impactos negativos de manera oportuna y eficaz, en particular mediante la gestión de riesgos. Permite el fortalecimiento mediante la adquisición de experiencias para reducir la vulnerabilidad.

---

<sup>23</sup> El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es un acuerdo voluntario y no vinculante de 15 años de duración que reconoce que el Estado tiene la función principal de reducir el riesgo de desastres, pero que la responsabilidad debe compartirse con otros interlocutores, incluidos gobiernos locales o regionales, el sector privado y otros interlocutores. Su objetivo es la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

**» RIESGO DE DESASTRES:**

Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones y destrucción o daño a los activos en un sistema, sociedad o comunidad en un período de tiempo específico, determinado probabilísticamente como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

El riesgo de desastres comprende diferentes tipos de pérdidas potenciales que a menudo son difíciles de cuantificar. Sin embargo, conociendo las amenazas predominantes y las pautas de desarrollo socioeconómico y demográfico, los riesgos de desastres pueden evaluarse y cartografiarse, al menos en líneas generales.

Es importante tener en cuenta el contexto social y económico en el que se presenta el riesgo de desastre, así como que las personas no necesariamente comparten las mismas percepciones de riesgo y los factores de riesgo subyacentes.

En la [Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil](#) se define el **RIESGO** como la posibilidad de que una amenaza llegue a afectar a colectivos de personas o a bienes.

**» SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA:**

Sistema integrado de vigilancia, pronóstico y predicción de amenazas, evaluación de riesgos de desastres y actividades, sistemas y procesos de comunicación y preparación que permiten a particulares, comunidades, gobiernos, empresas y otras partes interesadas tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres con antelación a eventos peligrosos.

Los sistemas de alerta temprana eficaces «de principio a fin» y «centrados en las personas» pueden incluir cuatro elementos clave:

- 1) conocimientos sobre el riesgo de desastres basados en la recopilación sistemática de datos y evaluaciones del riesgo de desastres que abarcarían la construcción de escenarios y modelos hipotéticos de desastres no observados;
- 2) detección, seguimiento, análisis y pronóstico de las amenazas y posibles consecuencias;
- 3) difusión y comunicación, por una fuente oficial, de alertas y otra información conexa, autorizadas, oportunas, precisas y ejecutables acerca de la probabilidad e impacto, y
- 4) preparación a todos los niveles para responder a las alertas recibidas.

Estos cuatro componentes interrelacionados deben coordinarse dentro de los sectores, así como en múltiples niveles, y entre ellos, para que el sistema funcione eficazmente, e incorporar un mecanismo de comunicación de resultados que permita su mejora continua. El fallo en un componente o la falta de coordinación entre ellos podría conducir al fracaso de todo el sistema.

**» SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG):**

Sistema informatizado que permite introducir, almacenar, analizar y presentar datos, especialmente datos espaciales (georreferenciados). Un SIG puede contribuir a la adopción de decisiones cuando ha de tenerse en cuenta información amplia y compleja.

La tecnología SIG se utiliza para evaluar dónde es probable que ocurran fenómenos naturales peligrosos. La cartografía de las amenazas y de los posibles desastres mediante SIG proporciona datos esenciales para los Planes de RRD al permitir a los Gobiernos vincular datos utilizando una dimensión geográfica.



» **VULNERABILIDAD:**

Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de los peligros.

Por su parte la **Ley del Sistema de Protección Civil** define la **VULNERABILIDAD** como la característica de una colectividad de personas o bienes que los hacen susceptibles de ser afectados en mayor o menor grado por un peligro en determinadas circunstancias.

## ANEXO 2. MARCO JURÍDICO BÁSICO *(Normativa vigente a 30 de junio de 2025)*

### NORMATIVA BÁSICA DE PROTECCIÓN CIVIL<sup>24</sup>

Constitución Española. (artículos 2, 15, 30.4, 103 y 149.1.29<sup>a</sup>).

- Artículo 15: Derecho a la vida y a la integridad física.
- Artículo 103: Principios de actuación de la Administración Pública, que incluyen la eficacia y la coordinación en la gestión de emergencias.
- Artículo 149.1.29: Establece la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública.

Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. Ley 17/2015, de 9 de julio.

Norma Básica de Protección Civil. Real Decreto 524/2023, de 20 de junio.

Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo.

Estrategia Nacional de Protección Civil<sup>25</sup>. Orden PJC/1430/2024, de 16 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 15 de octubre de 2024.

Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil. Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 15 de diciembre de 2020.

### SUBVENCIONES

Regulación subvenciones en atención a necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica y procedimiento para su concesión. Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo.

### UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS:

Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME). Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio.

### MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>26</sup>:

Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se establece un Mecanismo de Protección Civil de la Unión para mejorar la cooperación en la respuesta a desastres naturales y de origen humano dentro y fuera de la UE.

Decisión de Ejecución (UE) 2025/704 de la Comisión, de 10 de abril de 2025, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución 2014/762/UE y (UE) 2019/1310 de la Comisión [notificada con el número C(2025) 2130].

*(Esta normativa debe completarse en cada auditoría con la relativa a la materia y comunidad autónoma correspondiente).*

---

<sup>24</sup> En el [Código de Protección Civil](#) del BOE se relacionan las directrices y planes especiales estatales para diferentes tipos de riesgo: Inundaciones, terremotos, maremotos, riesgos volcánicos, incendios forestales, riesgo nuclear, radiológico y químico, transporte de mercancías peligrosas y accidentes de aviación civil.

Igualmente recapitula las Leyes autonómicas de protección civil.

<sup>25</sup> En el marco del [Plan Nacional de Riesgos de Reducción del Riesgo de Desastres, Horizonte 2035](#)

<sup>26</sup> Sobre la protección civil en Europa: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/civil-protection/>

## ANEXO 3. ORGANIZACIÓN, COMPETENCIAS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA

Se presentan de forma resumida y estructurada en este Anexo los elementos fundamentales que conforman la protección civil en España, a partir de su marco normativo básico.

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PROTECCIÓN CIVIL.....                                                                | 35 |
| SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL .....                                           | 36 |
| ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL .....                           | 36 |
| PRINCIPIOS A LOS QUE HAN DE AJUSTARSE LAS ACTUACIONES DEL SISTEMA.....               | 39 |
| ESTRATEGIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL .....                            | 39 |
| EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL .....                                                | 40 |
| CATÁLOGO DE RIESGOS DE PROTECCIÓN CIVIL OBJETO DE PLANIFICACIÓN .....                | 40 |
| DIRECTRICES BÁSICAS DE PLANIFICACIÓN .....                                           | 41 |
| PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL .....                                                     | 41 |
| TIPOS DE PLANES .....                                                                | 42 |
| REGISTRO .....                                                                       | 43 |
| INTEGRACIÓN .....                                                                    | 43 |
| ÓRGANOS.....                                                                         | 44 |
| OPERATIVIDAD .....                                                                   | 44 |
| CAPACIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL .....                           | 45 |
| REDES DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE EMERGENCIA.....                             | 46 |
| SERVICIOS PÚBLICOS DE INTERVENCIÓN Y ASISTENCIA EN EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL.. | 47 |

### PROTECCIÓN CIVIL

Servicio público, enmarcado en la política de seguridad pública, dirigido a la protección de las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.

La protección civil en España es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Cada comunidad autónoma tiene la responsabilidad de desarrollar y aprobar sus propios planes y estrategias en materia de protección civil, adaptados a sus particularidades y riesgos específicos.

## SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Instrumento, establecido en la [Ley 17/2015](#), de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, Ley del Sistema de Protección Civil) para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil.

Integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante actuaciones que abarcan las fases de **gestión del ciclo de las emergencias**: análisis de riesgos, prevención, planificación, respuesta, recuperación, y evaluación.

El **Consejo Nacional de Protección Civil** es el órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.

## ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL <sup>27</sup>

Se concretan en la Ley del Sistema de Protección Civil en las seis siguientes:

**Gráfico 1: Actuaciones del Sistema de Protección Civil**



### 1. Anticipación

La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas.

La [Red Nacional de Información sobre Protección Civil \(RENAIN\)](#) es el sistema que recopila, organiza y distribuye información sobre emergencias y riesgos en España.

### 2. Prevención de riesgos de protección civil

La prevención en protección civil consiste en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia.

La Ley del Sistema de Protección Civil prevé los siguientes instrumentos, políticas o acciones:

- Requerimiento de un **estudio técnico** de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil identificados en la zona, como paso previo a la prestación de actividades catalogadas como que puedan originar una emergencia de protección civil.
- Inclusión en los Planes de protección civil de programas de **información y comunicación preventiva y de alerta** a los ciudadanos.
- Promoción de la **investigación de las emergencias**, para evitar que se reiteren, y el **aseguramiento del riesgo** de emergencias, para garantizar la eficiencia de la respuesta de la sociedad ante estos

---

<sup>27</sup> <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/snpc>

sucesos de manera compatible con la sostenibilidad social, económica y fiscal.

- Promoción de la realización de **programas de sensibilización** e información preventiva a los ciudadanos.
- Elaboración de un **plan de formación** ante emergencias de protección civil, de carácter obligatorio en todos los centros educativos no universitarios.
- Creación del **Fondo de Prevención de Emergencias**, para financiar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las actividades preventivas siguientes:
  - Análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos.
  - Mapas de riesgos de protección civil.
  - Programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos.
  - Programas de educación para la prevención en centros escolares.
  - Otras actividades de análogo carácter que se determinen.

La **Red de Alerta Nacional de Protección Civil (RAN)** es el sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes de protección civil, con la finalidad de que los servicios públicos esenciales y los ciudadanos estén informados ante cualquier amenaza de emergencia.

### **3. Planificación**

Dirigida a contribuir a la preparación de todos los organismos de las Administraciones Públicas para dar respuesta planificada a situaciones de emergencia, de forma que se establezcan con antelación medidas de preparación para actuar eficaz y oportunamente ante las situaciones de emergencia que se pudieran plantear derivadas de los riesgos propios de protección civil.

Los principales instrumentos de planificación son los **Planes de Protección Civil**.

### **4. Respuesta inmediata a las emergencias de protección civil**

Actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación.

Los actores en esta fase son los **servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil** y los **Centros de Coordinación Operativa** que se establezcan en los correspondientes planes.

Los **órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas**, además de la atención de emergencias que no tengan afectación colectiva pero que requieran la actuación de servicios operativos diversos, podrán actuar en las emergencias de protección civil como **Centro de Coordinación Operativa**.

El **Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil** actuará como **Centro de Coordinación Operativa** en las emergencias de interés nacional. En ellas los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas se integrarán operativamente en este Centro, con las funciones y mediante los mecanismos de coordinación que se

determinen, así como las redes de información para la gestión y coordinación de los servicios que intervengan en su resolución.

Los **Centros de Coordinación Operativa Integrados (CECOPI)**. Integrarán a los responsables de las diferentes Administraciones Públicas afectadas, tanto para la dirección y coordinación de la emergencia, como para la necesaria transferencia de responsabilidades, en los supuestos de evolución de la emergencia a la fase de interés nacional.

El Estado colaborará con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el [Consejo Nacional de Protección Civil](#).

## **5. Recuperación**

La fase de recuperación está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia. Cuando sea posible se promoverá el principio de «build back better» y se tendrán en cuenta los principios de actuación del Sistema.

Cuando se produzca una emergencia cuya magnitud requiera para su recuperación la intervención de la Administración General del Estado, se requerirá la previa declaración de **zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil**.

La Ley del Sistema de Protección Civil regula las **medidas de recuperación** que podrán aplicarse por **daños materiales** (ciertos, evaluables económicamente y referidos a bienes que cuenten con la cobertura de un seguro, público o privado) **y personales** (fallecimiento e incapacidad absoluta y permanente). Las medidas se aplicarán en concepto de ayuda para contribuir al restablecimiento de la normalidad en las áreas afectadas, no teniendo, en ningún caso, carácter indemnizatorio.

Se prevén los siguientes tipos de medidas:

- Ayudas por daños personales.
- Ayudas económicas a particulares por daños en vivienda habitual y enseres de primera necesidad.
- Compensación a Corporaciones Locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables.
- Ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan llevado a cabo prestación personal o de bienes.
- Ayudas destinadas a establecimientos industriales, mercantiles y de servicios.
- Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular.
- Ayudas por daños en producciones agrícolas, ganaderas, forestales y de acuicultura marina.
- Apertura de líneas de préstamos preferentes subvencionadas por el Instituto de Crédito Oficial.
- Medidas fiscales (exención cuota IBI, reducción IAE, exenciones tasas del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, etc.).
- Medidas laborales y de Seguridad Social.

Las ayudas para situaciones no declaradas como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, así como la mayor parte de las medidas que regula la Ley del Sistema de Protección Civil, se registrarán por el [Real Decreto 307/2005](#), de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (ver DA cuarta Ley del Sistema de Protección Civil).

Para la coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Administración General del Estado y, en su caso, por otras Administraciones Públicas, se constituirá una **Comisión de Coordinación**, integrada por representantes de las Administraciones estatal, autonómica y local afectadas.

## **6. Evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil**

Tiene como **finalidad** contribuir a mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias.

Se prevé que las Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos de competencia ejecuten un **Programa de Inspección del Sistema Nacional**, de acuerdo con unas **directrices de evaluación** de las actuaciones de aplicación general. El Gobierno elevará al Senado una **memoria anual** que permita valorar la eficacia del Sistema Nacional.

## **PRINCIPIOS A LOS QUE HAN DE AJUSTARSE LAS ACTUACIONES DEL SISTEMA**

Las actuaciones del Sistema se regirán por los **principios** de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Los **mecanismos y principios** a los que deben responder los diferentes intervinientes en las emergencias y catástrofes para dotar al conjunto del Sistema de la necesaria cohesión que establece la norma son los siguientes:

- **Principio de dirección única.** Los servicios intervinientes actúan bajo la dependencia funcional de las personas que ostenten la dirección del plan y de la emergencia. En las emergencias que afecten al territorio de varias Comunidades Autónomas, se establecerán las situaciones en las que deberán constituirse direcciones unificadas.
- **Principio de coordinación** entre las diferentes Administraciones Públicas y organismos involucrados en la gestión de las emergencias, mediante la constitución de órganos adecuados, la normalización de procedimientos de actuación y la configuración de capacidades y homologación de equipos que faciliten la interoperabilidad en el conjunto del Sistema.
- **Principio de información relevante** con bases comunes que permitan el establecimiento de un sistema de información estadística idóneo para la evaluación de la respuesta a las emergencias, el establecimiento de buenas prácticas y la mejora de las actuaciones en todas las fases del ciclo de las emergencias.
- **Principio de especialidad** operativa y funcional.
- **Principio de sucesión** ordenada de planes y situaciones operativas. Activación y desactivación de fases y situaciones operativas de forma ordenada y sucesiva.

## **ESTRATEGIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

Una vez **analizados** prospectivamente los **riesgos** que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las **capacidades de respuesta** necesarias, habrán de formularse **las líneas estratégicas de acción** para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.

El [Plan Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres, horizonte 2035](#) prevé cuatro **niveles estratégicos**:

- Estrategia del Sistema
- Estrategia de la AGE
- Estrategias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas

- Estrategia local

Y cuatro ejes estratégicos:

1. **Fortalecer** la capacidad operativa, directiva, planificadora y coordinadora de los órganos del Sistema Nacional de Protección Civil.
2. **Ordenar** los recursos de forma transparente, homogénea y que garantice su interoperabilidad y la asistencia entre las diferentes Administraciones Públicas.
3. **Garantizar** la capacidad de las diferentes Administraciones Públicas para hacer frente a las amenazas correspondientes a su nivel de planificación y respuesta.
4. **Incrementar** la resiliencia de la sociedad mediante el impulso de la cultura preventiva, incorporando a cuantos actores puedan ser relevantes para garantizar un nivel óptimo de seguridad en situaciones de catástrofes.

Se encuentra en vigor la [Estrategia Nacional de Protección Civil](#)<sup>28</sup> (Orden PJC/1430/2024, de 16 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 15 de octubre de 2024), como **Estrategia del Sistema de Protección Civil y de la AGE**

## **EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL**

Son emergencias de interés nacional:

- Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.

## **CATÁLOGO DE RIESGOS DE PROTECCIÓN CIVIL OBJETO DE PLANIFICACIÓN**

El **catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación** contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil, previa aprobación, en su caso, de la correspondiente Directriz Básica de Planificación. (Esto no obsta para que exista cierta flexibilidad, ya que se prevé la elaboración de planes especiales sectoriales o específicos en relación con riesgos no catalogados).

El **catálogo** figura como Anexo de la Norma Básica de protección civil, y se concreta en los siguientes<sup>29</sup>

- Inundaciones.
- Terremotos.
- Maremotos.

---

<sup>28</sup> La Ley del Sistema de Protección Civil prevé su revisión cada 4 años, si bien la estrategia aprobada prevé un plazo de 5 años para ello.

<sup>29</sup> La Estrategia Nacional de protección Civil define cada uno de estos riesgos y analiza las características de cada uno de ellos en España. prevé como **factores potenciadores** del riesgo de emergencias y catástrofes tanto la despoblación rural como la sobrepoblación de algunas ciudades, el incremento de las desigualdades, la degradación del ecosistema agravada por los efectos del cambio climático o el incremento en la magnitud y frecuencia de algunos fenómenos meteorológicos adversos.



- Riesgos volcánicos.
- Fenómenos meteorológicos adversos.
- Incendios forestales.
- Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas.
- Accidentes de aviación civil.
- Accidentes en el transporte de mercancías peligrosas.
- Riesgo bélico.

El [Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático \(PNACC 2021–2030\)](#) y el [Plan Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres, horizonte 2035](#) (PNRRD) constituyen los pilares estratégicos de la gestión del riesgo en España. Ambos se articulan como instrumentos complementarios: mientras el PNACC aborda la adaptación ante los impactos del cambio climático a medio y largo plazo, el PNRRD promueve una visión integral de la reducción del riesgo ante desastres, en línea con el Marco de Sendái. Su integración en las políticas de protección civil tiene por objetivo fortalecer la capacidad del sistema frente a amenazas climáticas y no climáticas, con un enfoque preventivo y resiliente.

### **DIRECTRICES BÁSICAS DE PLANIFICACIÓN**

Instrumento dirigido a garantizar que los planes de las diferentes Administraciones Públicas respondan a un modelo homogéneo y coherente.

Las Directrices Básicas de Planificación identifican:

- las actuaciones básicas para la gestión integral de los riesgos que puedan generar emergencias.
- el contenido mínimo y los criterios de elaboración de los planes especiales de protección civil y de los planes de autoprotección, y las actividades de implantación, mantenimiento, evaluación y revisión de los mismos que aseguren su efectividad, así como su integración con otros instrumentos de planificación.

### **PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL**

Son los instrumentos de **previsión, respuesta y evaluación**, dirigidos a definir, **para cada territorio o riesgo**:

- a) El análisis del riesgo.
- b) Los escenarios de emergencia derivados del análisis del riesgo y su zonificación.
- c) Los sistemas de información y alerta.
- d) El marco orgánico-funcional.
- e) Los mecanismos de movilización de capacidades.
- f) Las diferentes fases y situaciones operativas.
- g) Las medidas de protección a la población.
- h) Las medidas de autoprotección.

- i) Los medios y recursos movilizables<sup>30</sup>, agrupados en capacidades.
- j) La integración en otros instrumentos de planificación de ámbito superior, así como, en su caso, la integración en ellos de otros planes de protección civil de ámbito inferior.
- k) El esquema de coordinación de las distintas entidades que integran el sector público y, en su caso, entidades privadas intervinientes.
- l) Las actividades para su implantación, mantenimiento, evaluación (basado en el análisis crítico de sus activaciones y simulacros, así como en el conocimiento y estado de la técnica) y revisión periódica, que incluirá una memoria anual.

La estructura y contenido mínimo de cada plan se concreta en la Norma Básica de Protección Civil. Se podrán aprobar modelos de planes de protección civil simplificados.

#### TIPOS DE PLANES

Existen los siguientes **TIPOS DE PLANES** elaborados por las Administraciones Públicas<sup>31</sup>:

- **PLAN ESTATAL GENERAL (PLEGEM)**, (actualmente aprobado por [Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020](#)).

Instrumento marco de planificación del Sistema Nacional de Protección Civil, e instrumento de integración operativa del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional:

- En las **emergencias declaradas de interés nacional**: contiene el marco orgánico-funcional, los mecanismos de movilización de capacidades y el esquema de coordinación y dirección de las Administraciones Públicas intervinientes.
- **Situaciones de interés para la protección civil**: criterios y procedimientos para el seguimiento por los órganos centrales del Sistema Nacional de Protección Civil.
- **En las emergencias de protección civil de ámbitos competenciales distintos del estatal**: procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar asistencia y apoyo a otras Administraciones Públicas; así como los procedimientos de coordinación y apoyo entre Administraciones Públicas involucradas.

El PLEGEM establece los procedimientos para la prestación de ayuda internacional por los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, y la incorporación de medios extranjeros a emergencias en territorio nacional.

Se prevé su utilización en todo tipo de riesgos, en especial los de carácter inespecífico y naturaleza multirriesgo, y las crisis de todo tipo, incluidas las de baja probabilidad de acaecimiento, pero de muy alto impacto, constituyéndose en el instrumento de apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil a otros sistemas y servicios públicos que requieran una aportación extraordinaria de recursos.

---

<sup>30</sup> **RECURSOS MOVILIZABLES**: Medios humanos y materiales, gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de carácter privado, que puedan ser utilizados por el Sistema Nacional de Protección Civil en caso de emergencia.

<sup>31</sup> Además de los que se referencian aquí, la norma regula los **PLANES DE AUTOPROTECCIÓN**. No obstante, dado su ámbito - centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable - y el propio de esta guía, no se referencian en este Anexo. Estos planes tienen por objeto prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones. Serán aprobados por el titular de la actividad, centro, instalación o proceso, debiéndose comunicar a la Administración Pública competente a efectos de su registro y para garantizar su integración con los planes de protección civil que sean de aplicación.

➤ **PLANES TERRITORIALES, DE ÁMBITO AUTONÓMICO O LOCAL**

Para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local.

Establecen el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, permitiendo la integración de los Planes de ámbito inferior, y su integración en el Plan de ámbito superior correspondiente.

➤ **PLANES ESPECIALES**

En función de su ámbito territorial de aplicación, serán estatales o autonómicos.

Establecen las medidas específicas para cada riesgo incluido en el catálogo de riesgo de protección civil, cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica propia.

Deben elaborarse de acuerdo con la respectiva **Directriz Básica de Planificación**.

Los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal.

Los planes de protección civil relativos a riesgos no incluidos en el catálogo se denominarán **protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos**. Esa misma denominación corresponderá a los instrumentos de planificación de actuaciones de carácter transversal a diferentes riesgos.

REGISTRO

Cada Administración Pública llevará un registro de planes de protección civil que sean de su competencia.

Los registros autonómicos se consolidarán en un único registro nacional, al que se añadirán también los Planes Estatales, a efectos de su incorporación a la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (RENAIN)<sup>32</sup>.

INTEGRACIÓN<sup>33</sup>

La integración, es el conjunto de procedimientos y órganos de coordinación y dirección que garantizan la transferencia y continuidad en la aplicación de actuaciones entre un Plan y otros relacionados de aplicación consecutiva. Tiene por finalidad dotar a los instrumentos de planificación del Sistema Nacional de Protección Civil de la necesaria homogeneidad y coherencia.

En el siguiente gráfico se esquematiza la integración de los Planes de nivel inferior en los de nivel superior:

---

<sup>32</sup> <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/redes/renain>

<sup>33</sup> Los planes de autoprotección deberán prever su integración en el plan territorial o especial correspondiente a su ámbito territorial.

Gráfico 2: Integración de los Planes territoriales y especiales en el PLEGEM



### ÓRGANOS

Los Planes deben Identificar, para cada uno de ellos, órganos de los siguientes tipos:

- ✓ **Dirección**, entre ellos:
  - Dirección del Plan, a la que corresponde la superior dirección de todas las operaciones que deban realizarse al amparo del Plan.
  - Dirección de la emergencia, a la que corresponderá ejercer las funciones de naturaleza operativa.
- ✓ **Coordinación y asesoramiento**, entre ellos:
  - Comité Asesor, en el que se integrarán representantes de las Administraciones Públicas involucradas en la emergencia.
- ✓ **Asesoramiento científico-técnico**.
- ✓ **Comunicación pública**.
- ✓ **Mando e intervención y grupos de acción**.
- ✓ Centros de **coordinación operativa**, constituidos por las infraestructuras de apoyo técnico, comunicaciones y seguimiento, de la Dirección del Plan y de la Dirección de la emergencia.

### OPERATIVIDAD

Los planes, deberán definir las Fases y situaciones operativas, identificando el órgano competente para declarar cada una de ellas, que deberá responder al siguiente **esquema básico**:

| FASE                                 | SITUACIÓN OPERATIVA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alerta y seguimiento o preemergencia | 0                   | No se han producido daños o estos son muy localizados o de carácter leve. Basta con un seguimiento y la movilización de algunos medios o recursos del sistema de respuesta a emergencias para la protección y la autoprotección de la población. No requiere la movilización de recursos de intervención, o una mínima movilización.                    |
|                                      | 1                   | La intervención puede realizarse con <u>medios propios</u> de la Administración Pública responsable de la dirección de la emergencia, o asignados al plan.                                                                                                                                                                                              |
|                                      | 2                   | Máximo nivel de las emergencias de dirección autonómica. La respectiva Comunidad Autónoma, o Ciudad dotada de Estatuto de Autonomía, puede <u>requerir la asistencia de medios de otras Administraciones Públicas</u> no asignados al plan, o movilizables por otras Administraciones Públicas, en particular por la Administración General del Estado. |
| Emergencia                           | 3                   | <u>Emergencias de interés nacional</u> , declaradas por la persona titular del Ministerio del Interior de acuerdo con la Ley.                                                                                                                                                                                                                           |
|                                      | N/A                 | Consecutiva a la de emergencia, aunque puede coincidir con esta cuando las actuaciones sean compatibles con la intervención. Se prolonga hasta el restablecimiento de los servicios básicos en la zona afectada por la emergencia.                                                                                                                      |
| Recuperación                         | N/A                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

En el PLEGEM y en los Planes Territoriales, se podrá configurar una **fase especial de apoyo a otras situaciones** que no sean estrictamente de protección civil.

En concreto el PLEGEM prevé que pueda ser activado como consecuencia de la declaración de alguna de las situaciones previstas en la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los **estados de alarma, excepción y sitio**, en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, y de otras disposiciones con fuerza de ley, si hay una **afectación grave a servicios esenciales o críticos**.

## CAPACIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

Son los medios y recursos de las Administraciones Públicas, y de los ciudadanos y personas jurídicas, susceptibles de ser utilizados para la respuesta a las emergencias y catástrofes.

De acuerdo con la terminología internacional, una capacidad de respuesta es la posibilidad de prestación de un servicio predeterminado y establecido en una situación de emergencia o catástrofe.

La **movilización** de capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil se efectuará de acuerdo con los **principios** de actuación del Sistema.

El **Mecanismo Nacional de Respuesta en Emergencias**, es el instrumento operativo para la movilización de capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil.

Las capacidades de protección civil se organizan preferentemente en **Módulos Nacionales de Emergencias**, autosuficientes y autónomos, desplegados rápidamente e interoperables. Estos módulos configuran el Catálogo Nacional de Capacidades Operativas de Respuesta Inmediata, que forma parte de RENAIN.

El PLEGEM establece los **mecanismos de movilización de capacidades**:

- De todas las Administraciones Públicas, en las emergencias de interés nacional.
- De la Administración General del Estado para su actuación en las situaciones de emergencia y catástrofes gestionadas por las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- De las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para intervenir fuera de su ámbito territorial.
- De la Unión Europea y de terceros países en las emergencias y catástrofes que tengan lugar en territorio nacional.

Así mismo, regula la movilización de capacidades nacionales al exterior.

### REDES DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE EMERGENCIA.

Se dirigen a garantizar la comunicación permanente entre los órganos de dirección y gestión de las emergencias y catástrofes con los diferentes servicios operativos. Para asegurar la comunicación adecuada bajo cualquier circunstancia, se basan en el principio de redundancia.

**Las redes de información** tienen por objeto la integración, normalización y difusión de la información necesaria para el planeamiento y la gestión de las emergencias de protección civil, con la finalidad de compartir dicha información con los centros de coordinación operativa de los distintos servicios de emergencias y otros organismos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.

**Las redes de comunicación** son el conjunto de medios técnicos que asegura las comunicaciones entre los órganos implicados en la gestión de las emergencias.

El **Plan Nacional de Interconexión** es el instrumento que garantiza la interoperabilidad de las redes de información y de comunicaciones y de los centros de emergencias que se conectan a través de ellas.

Las redes previstas en la Ley del Sistema de Protección Civil, y desarrolladas en el PLEGEM, son las siguientes:

**Gráfico 3: Redes de Información y Comunicaciones**



**La Red Nacional de Información sobre Protección Civil (RENAIN)**, que es la de contenido más complejo, tiene por finalidad contribuir a la anticipación de los riesgos y facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.

Esta Red tiene por **objeto**:

- a) Recopilar, almacenar y facilitar el acceso a información sobre los riesgos de emergencia

conocidos, así como sobre las medidas de protección y los recursos disponibles para ello.

- b) Asegurar el intercambio de información entre los diversos integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, para mejorar la prevención, la respuesta y la coordinación en situaciones de emergencia.

RENAIN **ha de contener**, en los términos que reglamentariamente se establezcan:

- a) **Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil**, que identifique las áreas geográficas susceptibles de sufrir daños por emergencias o catástrofes. Contempla especialmente la perspectiva del cambio climático.

De acuerdo con el PLEGEM El Ministerio del Interior establece las condiciones para la elaboración y el mantenimiento de estos catálogos, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil.

- b) Los **catálogos oficiales de actividades** que puedan originar una emergencia de protección civil, con información sobre los centros, establecimientos y dependencias en que aquéllas se realicen.
- c) El **registro informatizado de los Planes de Protección Civil**.
- d) El **Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes**, con información sobre las que se produzcan, las consecuencias y pérdidas ocasionadas, así como sobre los medios y procedimientos utilizados para paliarlas.
- e) Los **catálogos de recursos movilizables** y en particular el **Catálogo Nacional de Capacidades de Respuesta Inmediata**, configurado por los Módulos Nacionales de Emergencias.
- f) Cualquier otra información necesaria para prever los riesgos de emergencias y facilitar a todas las Administraciones el ejercicio de sus competencias en materia de protección civil.

## **SERVICIOS PÚBLICOS DE INTERVENCIÓN Y ASISTENCIA EN EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL**

Tienen la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección Civil:

- Los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas,
- Los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales,
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,
- Los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia,
- Las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias.
- Los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas,
- Los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales,
- Los Servicios de Rescate,
- Los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas,
- Las personas de contacto con las víctimas y sus familiares,
- Y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.

Cuando sean requeridas organizaciones de voluntarios y entidades colaboradoras, su movilización y actuaciones estarán subordinadas a las de los servicios públicos.

## ANEXO 4. EJEMPLOS DE PREGUNTAS, OBJETIVOS DE AUDITORÍA E INDICADORES

### A. Auditorías operativas

#### A) COMPRESION DE LA MATERIA Y SU CONTEXTO

El primer paso al comienzo de una auditoría operativa, independientemente de la fase del ciclo de gestión de desastres en la que se focalice la auditoría, es alcanzar una profunda comprensión sobre la materia. Sin suponer una lista cerrada, entre las **principales áreas clave** a conocer por el auditor se encuentran:

- ✓ Identificación de las características de los desastres
- ✓ Marco legal y políticas de gobernanza
- ✓ Entidades participantes
- ✓ Evaluaciones de riesgos de desastres y evaluaciones de daños y necesidades
- ✓ Conocimiento del sistema de información de gestión de desastres
- ✓ Mecanismos de alerta, mapas de riesgos, comunicación y concienciación de riesgos
- ✓ Conocimiento de la protección de los activos TIC de las entidades afectadas frente a la destrucción como consecuencia de desastres

Se recoge a continuación diferentes **ejemplos** de preguntas que pueden guiar al auditor a alcanzar una mayor comprensión de la materia y su contexto.

##### a.1. Identificación de las características de los desastres

La identificación de las características de los potenciales desastres que pueden afectar a la zona auditada (en caso de auditorías de las **actividades previas** del ciclo de gestión de desastres) o de las características concretas del desastre acontecido (en el caso de auditorías realizadas en las fases de **actividades de emergencia** y **actividades posteriores**), debe ser el punto de partida de la comprensión del asunto.



¿Qué tipos de desastres pueden afectar a la región o zona objeto de auditoría? ¿Está identificada la probabilidad y frecuencia de cada tipo de desastre?



¿Existen mapas y/o análisis de riesgos actualizados?



¿Cuáles son los peores desastres experimentados en los últimos años?



¿Cómo se ha desencadenado el desastre? ¿Ha sucedido por causas naturales, humanas o ambos?



¿Cuándo fue la última vez que se produjo un desastre de características similares?





¿Existe un registro de lecciones aprendidas de los últimos desastres?



¿Cuál es la magnitud del desastre? ¿Qué cantidad de infraestructuras necesitan ser reconstruidas o rehabilitadas?

### a.2. Marco legal y políticas de gobernanza

La comprensión del marco de gobernanza y las políticas de gestión del riesgo de desastres es la base para evaluar si las mismas cubren adecuadamente los riesgos o responden adecuadamente al desastre ocurrido.



¿Cuáles son el marco legal y las políticas vigentes?



¿Prevé el marco un enfoque integral basado en análisis de riesgos?



¿Existen procedimientos para revisar sistemáticamente los planes con las directrices existentes y la utilidad general?



¿En qué medida los planes de prevención o de reconstrucción tienen prioridad sobre otras leyes? (p.e. limitaciones de construcciones en zonas de alto riesgo)



¿Se ha aprobado normativa específica para la gestión de la emergencia? ¿y para la reconstrucción y rehabilitación?



¿Existe un fondo de prevención de emergencias? ¿Cuántos recursos económicos se han destinado a la prevención en los últimos años por tipo de catástrofe?



¿Ya se están ejecutando las medidas necesarias para prevenir que vuelva a ocurrir la misma catástrofe?



¿El marco de gobernanza identifica responsabilidades y funciones de las instituciones que participan en la gestión de desastres y las disposiciones para la coordinación entre ellas?



¿Hay especificaciones previas para garantizar la calidad de los servicios y bienes que se entreguen en circunstancias de emergencia?

### a.3. Entidades participantes

Una adecuada identificación de las entidades que participan en las *actividades previas* al desastre y en las *actividades de emergencia* y *posteriores* y las disposiciones de *coordinación* entre ellas ayuda al auditor a evaluar la *eficiencia en la gestión* e identificar posibles duplicidades en las funciones o aspectos que no son gestionados por ninguna entidad.

Adicionalmente, identificar sus roles, responsabilidades y cooperación entre ellos ayudará al auditor a evaluar dónde y cómo recopilar datos, quién es responsable de qué acciones, etc.

La elaboración de un *mapa organizativo* puede facilitar la adquisición de una visión global de los organismos con competencias en estas actividades y sus funciones.



¿Qué organismo es responsable de coordinar la planificación y gestión del riesgo de desastres o del desastre acontecido? ¿Cuál es la cadena de mando?



¿La estructura y sistema organizativo está bien definido y diseñado para facilitar una rápida respuesta en caso de que ocurra una catástrofe? ¿Existe un equipo de respuesta rápida?



¿Qué entidades intervinieron en las actividades de emergencia? ¿Cuánto tiempo pasó desde que se produjo el desastre hasta que intervino cada una de ellas?



¿Cuáles son los mecanismos de comunicación entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales?



¿Cuáles son las entidades revisoras de los planes territoriales y especiales de Protección Civil? ¿Son independientes con puntos de vista objetivos?



¿Se han reflejado las lecciones aprendidas a través de la reorganización y el fortalecimiento de las autoridades responsables?



¿Cómo se coordinan las entidades encargadas de la rehabilitación y reconstrucción con las encargadas de diseñar la estrategia de reconstrucción de forma que se realice de manera más resiliente?

### a.4. Evaluaciones de riesgos de desastres y evaluaciones de daños y necesidades

Las evaluaciones de riesgos como *actividad previa* al desastre permiten identificar las amenazas potenciales y las vulnerabilidades específicas de una comunidad, infraestructura o sistema y a priorizar las acciones preventivas y de respuesta.

Adicionalmente, como parte de las *actividades de emergencia* durante la catástrofe, tener un conocimiento claro de los daños y necesidades existentes facilita la toma de decisiones rápidas, bien informadas y permite a los equipos de respuesta priorizar las áreas más afectadas y distribuir la ayuda de manera efectiva, minimizando los efectos de la catástrofe.

Como parte de las *actividades posteriores* las evaluaciones de riesgos permiten establecer medidas a largo plazo que favorezcan la reconstrucción de comunidades más resistentes, resilientes y sostenibles que reduzcan la exposición futura a riesgos.



¿Realiza el Gobierno (nacional, regional o local) evaluaciones de riesgos considerando todos los tipos de catástrofes del territorio, su probabilidad de ocurrencia y las vulnerabilidades que les afectan?



¿Existe el riesgo de que las evaluaciones del riesgo a nivel nacional/autonómico/local no se realicen de forma periódica?



¿La evaluación de riesgos se utiliza como guía en la asignación de recursos?



¿Las evaluaciones de riesgos se basan en información recogida a través de sistemas de información geográfica (SIG)?



¿Las evaluaciones consideran la vulnerabilidad de las personas que viven en zonas de riesgo (identificación de necesidades e intereses)?



¿Se realizaron evaluaciones de daños y necesidades para identificar la destrucción causada por la catástrofe, la ubicación de las víctimas y sus necesidades para seleccionar efectivamente la ayuda necesaria? ¿Fueron esas evaluaciones la base para proporcionar refugio, agua, alimentos y cualquier otro apoyo a las víctimas?



¿Las actividades de rehabilitación y reconstrucción se están ejecutando de acuerdo con un orden de prioridades de forma que se estén asignando los recursos de una manera eficiente y priorizando las intervenciones donde el impacto de la reconstrucción es mayor?



¿Las evaluaciones de riesgo contemplan las lecciones aprendidas de la experiencia reciente de grandes catástrofes?

#### a.5. Conocimiento del sistema de información de gestión de desastres

El conocimiento del sistema de información de la gestión de desastres es importante para comprender el modo en que se recopilan, analizan y distribuyen los datos para una rápida y efectiva toma de decisiones. Un sistema de gestión adecuado debe permitir una comunicación y coordinación fluida entre las entidades involucradas y permitir el monitoreo y asignación de los recursos disponibles.



¿Existe un sistema de información sistematizado y actualizado que proporcione los datos necesarios para la toma de decisiones con relación al riesgo de desastres?



¿Existe un sistema de seguimiento para determinar el alcance de la pérdida o daños después de una catástrofe?



¿Pueden acceder al sistema de información todas las entidades responsables de la gestión de catástrofes?



¿El sistema de información garantiza una efectiva interoperabilidad de datos entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales?



¿Existen medidas suficientes para garantizar la calidad de los datos utilizados proporcionados por el sistema de información?

#### a.6. Mecanismos de alerta, mapas de riesgos, comunicación y concienciación de riesgos

Contar con mecanismos de alerta temprana y mapas de riesgos es crucial para prevenir y mitigar los efectos de los desastres. Estos sistemas permiten detectar situaciones de riesgo con antelación, proporcionando tiempo para la evacuación y la toma de decisiones informadas. Ello unido a una eficaz comunicación y concienciación a la sociedad reduce la vulnerabilidad y mejora la respuesta ante emergencias.



¿Se dispone de mecanismos de alerta temprana para predecir los diferentes tipos de desastres?



¿Cuenta el territorio con instrumentos de ordenación territorial que delimiten las zonas de riesgo basadas en mapas de riesgos actualizados?



¿Existe una estrategia de concienciación pública y educación con el fin de sensibilizar a la población? ¿Se ejecutan los planes?



¿La información a la que puede acceder la población para mantenerse informado sobre los riesgos se encuentran accesibles y en un formato de fácil lectura?



¿Se realizan simulacros de comunicación de alertas a la población?



¿Se empleó algún mecanismo de alerta a la población? ¿Se envió antes de que comenzara el desastre?



¿Han sido actualizados los mapas de riesgos como consecuencia de lecciones aprendidas de la catástrofe?



¿Se han mejorado los sistemas de comunicación y concienciación de riesgos como consecuencia de lecciones aprendidas de la catástrofe?

#### a.7. Conocimiento de la protección de los activos TIC frente a la destrucción como consecuencia de desastres

La protección de los activos TIC de las entidades afectadas frente a la destrucción causada por desastres es crucial para garantizar la continuidad del servicio, evitar la pérdida de datos importantes y reducir el impacto económico de la interrupción. Implementar medidas de protección permite una recuperación más rápida y minimiza los riesgos financieros y operativos.



¿Se cuenta con planes de recuperación de sistemas TIC en caso de desastres?



¿Forman parte de la organización operadores de servicios esenciales? ¿Disponen de planes que garanticen la continuidad de sus servicios tras un desastre?



¿Se realizan simulacros para comprobar la efectividad de los planes de continuidad?



¿Fue posible la restauración de los servicios esenciales que se dañaron o destruyeron tras el desastre? ¿Cuánto tiempo tardaron en estar de nuevo en funcionamiento?



¿Qué medios alternativos de comunicación están disponibles (ej. fibra óptica, satélite, radiofrecuencia, redes móviles)? ¿Hay múltiples opciones en caso de catástrofe?



¿Se han mejorado los protocolos de recuperación de sistemas como consecuencia de lecciones aprendidas en la fase posterior a la catástrofe?

#### B) EJEMPLOS DE OBJETIVOS E INDICADORES

A diferencia de la fase de comprensión de la materia y su contexto en la que la comprensión del ciclo de la gestión de desastres contiene diversos elementos comunes independientemente de si la auditoría operativa está centrada en las *actividades previas*, de *emergencia* o *posteriores*, los objetivos e indicadores de la auditoría si serán, en términos generales, diferentes en función de la fase del ciclo en la que se focalice la auditoría.

A continuación, se muestran algunos ejemplos tanto de objetivos como de indicadores que podrían encajar en auditorías operativas sobre la gestión de desastres diferenciando por el momento del ciclo auditado.



**b.1. Auditorías operativas sobre las actividades previas del ciclo de gestión de desastres**

• **Ejemplos de objetivos:**

- Determinar si las actividades previas (mitigación, prevención y preparación) se basan en las características identificadas de los posibles desastres y la probabilidad con que se prevé que ocurran;
- Determinar si la toma de decisiones se basa en evaluaciones de riesgo sólidas y soportadas por mapas de riesgos actualizados a través de sistemas de información geográfica (SIG);
- Evaluar si la estructura y sistema organizativo está bien definido y diseñado para facilitar una rápida respuesta en caso de que ocurra una catástrofe;
- Evaluar si los mecanismos de coordinación entre las distintas entidades involucradas son efectivos y garantizan una puesta en marcha inmediata del plan de acción a seguir en caso de desastre;
- Identificar la existencia de competencias que puedan entrar en conflicto entre las entidades involucradas o de lagunas en el reparto de responsabilidades que puedan entorpecer o retrasar la intervención inmediata;
- Determinar si el sistema de información para la gestión de desastres garantiza una efectiva interoperabilidad de datos entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales de forma que la información fluya de manera inmediata en caso de desastre;
- Evaluar la existencia de estrategias de concienciación pública efectivas;
- Evaluar el adecuado diseño de los planes de recuperación de sistemas TIC en caso de desastre.

• **Ejemplos de indicadores:**

- Proporción del territorio con mapas de riesgo y frecuencia de actualización de los mismos;
- Porcentaje de entidades locales con planes de emergencia actualizados;
- Porcentaje del presupuesto nacional, autonómico y/o local destinado a actividades de prevención y mitigación del riesgo de desastre y su evolución en los últimos ejercicios;
- Frecuencia de actualización de los planes territoriales y especiales de Protección Civil;
- Número de simulacros de emergencia realizados en los últimos años y su nivel de participación (Estado, comunidades autónomas y entidades locales);
- Porcentaje de funcionarios a los que les correspondería intervenir en caso de desastre que han recibido formación específica sobre su función en caso de desastre;
- Número de campañas de información de riesgo de desastres efectuadas a la población
- Porcentaje de población que ha recibido información sobre los principales riesgos de su área geográfica de residencia, medidas preventivas y acciones a seguir en caso de desastre;
- Porcentaje de población cubierta por sistemas de alerta temprana;
- Porcentaje de entidades que gestionan servicios esenciales que cuentan con planes de continuidad;
- Existencia de medios de comunicación alternativos y su conocimiento por parte de la población.



## b.2. Auditorías operativas sobre las actividades de emergencia del ciclo de gestión de desastres

- Ejemplos de objetivos:

- Evaluar la idoneidad de las actividades de emergencia realizadas inmediatamente después de la catástrofe basada en criterios como:
  - \* Identificación en tiempo real de la magnitud e impacto de la catástrofe;
  - \* Grado de coordinación entre las entidades involucradas;
  - \* Efectividad de los canales de comunicación a la población;
  - \* Recepción de ayuda inmediata a la población afectada;
  - \* Rápida búsqueda e identificación de víctimas.
- Evaluar el grado de implementación y efectividad de los planes de emergencia;
- Determinar el grado de eficacia del sistema de información utilizado para gestionar la emergencia basado en criterios como:
  - \* Existencia de bases de datos fiables que registren las medidas de emergencia adoptadas, decisiones tomadas, recursos empleados y resultados obtenidos a través de indicadores clave de desempeño (KPI);
  - \* Seguimiento continuo que permita llevar el control de las actividades concluidas y las pendientes de ejecutar;
  - \* Directorio de instituciones y personal involucrado y seguimiento de las acciones realizadas;
  - \* Trazabilidad de los recursos financieros destinados a la emergencia;
  - \* Control de inventario y distribución de ayuda disponible.
- Evaluar la pertinencia y coherencia de las ayudas para determinar en qué medida las ayudas han llegado a la población necesitada.
- Determinar el grado de aprovechamiento de la ayuda recibida (porcentaje de ayuda en especie gestionada por las instituciones que efectivamente fue distribuida a la población);
- Evaluar la eficacia de los sistemas de alerta temprana para anticipar la inminente catástrofe;
- Determinar la efectividad de las campañas de sensibilización públicas y si las mismas han sido capaces de evitar un mayor número de víctimas;
- Evaluar la efectiva implementación y eficacia operativa de los planes de recuperación de sistemas TIC en caso de desastre;
- Determinar si la población afectada recibió la ayuda necesaria, concretamente si los bienes y servicios llegaron a las poblaciones afectadas a tiempo y en una cantidad y calidad suficientes;
- Evaluar el grado de accesibilidad a la información especialmente de la población más vulnerable.

- Ejemplos de indicadores:

- Fecha de la última actualización del plan especial de emergencia del tipo de desastre concreto acontecido (incendio, inundación, riesgo sísmico, etc);
- Existencia de un sistema de información capaz de integrar los aspectos clave de la gestión y de garantizar la interoperabilidad entre las instituciones involucradas;
- Número de reuniones de coordinación interinstitucional realizadas, registro y seguimiento de las decisiones adoptadas;
- Tiempo promedio de despliegue de brigadas de rescate;
- Porcentaje de población que fue alertada con un tiempo de antelación suficiente para ponerse a salvo;
- Volumen de ayuda humanitaria (agua, alimentación, ropa, etc) que no llegó a repartirse por diversos motivos (incapacidad de gestionar grandes volúmenes de ayuda recibida, almacenamiento sin las condiciones de seguridad alimentaria necesarias, existencias deterioradas o caducadas...);
- Tiempo promedio de restauración de servicios esenciales;
- Tiempo de liberación de fondos y su distribución a las áreas afectadas;
- Tiempo de respuesta para la reubicación de personas afectadas que no pudieron volver a su residencia habitual.



### **b.3. Auditorías operativas sobre las actividades posteriores del ciclo de gestión de desastres**

#### **Ejemplos de objetivos:**

- Determinar el grado de eficacia del sistema de información utilizado para gestionar las actividades de rehabilitación y reconstrucción (planificación, actualización del estado de ejecución, fiabilidad de los datos, pista de auditoría, interoperabilidad de la información entre las entidades involucradas...)
- Evaluar si los recursos económicos se han gastado en los fines previstos, de la manera más transparente, eficiente y eficaz posible y tras una contratación de recursos conforme a la normativa aplicable;
- Evaluación del logro de objetivos relacionados con la reconstrucción y rehabilitación maximizando la relación coste/beneficio;
- Evaluar si se han tenido en cuenta las necesidades de las personas especialmente vulnerables (personas mayores, dependientes, personas en situación de exclusión social, etc).
- Determinar si las actuaciones de reconstrucción contribuyen a reducir la vulnerabilidad futura de las áreas afectadas y mejorar la resiliencia;
- Identificar si se han llevado a cabo los proyectos de reconstrucción previstos;
- Determinar si se han mejorado los procedimientos relacionados con las actividades previas y de emergencia a partir de las lecciones aprendidas en la catástrofe.



- Ejemplos de indicadores:

- Tiempo promedio de rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras clave afectadas (carreteras, vías ferroviarias, hospitales, colegios, etc);
- Porcentaje de viviendas reconstruidas en relación con el total de viviendas afectadas;
- Porcentaje de población reubicada en viviendas seguras versus porcentaje de población que continúa ubicada en zonas de alto riesgo;
- Tiempo de liberación de fondos y su distribución a las áreas afectadas;
- Grado de transparencia en el uso de los fondos;
- Porcentaje de áreas afectadas que han sido rehabilitadas con enfoques resilientes;
- Progreso en la reconstrucción versus tiempo estimado;
- Grado de ejecución de las medidas de mitigación a implementar para evitar un nuevo desastre por la misma causa.

## B. Auditorías de cumplimiento

Los auditores de **cumplimiento** evalúan:

- ✓ En la fase de preparación del ciclo de gestión de desastres (*actividades previas*), el nivel de desarrollo, actualización e implantación de la normativa que ha de servir de marco a la gestión.
- ✓ En caso de que ocurra un desastre, tanto en *actividades de emergencia* (recuperación, socorro, y respuesta nacional e internacional) como en las *actividades posteriores* (rehabilitación y reconstrucción) si las actividades emprendidas cumplen con la legislación vigente.

La **comprensión de la materia y su contexto** y en especial del marco **normativo y de las políticas de gobernanza**, permitirá a los auditores identificar los **riesgos de incumplimiento** del marco regulatorio.

### A) COMPRENSION DE LA MATERIA Y SU CONTEXTO

Dada la complejidad de la materia, con carácter previo al comienzo de la auditoría de cumplimiento de cualquiera de las fases del ciclo de gestión de desastres, es recomendable que el primer paso sea alcanzar una profunda comprensión de las características de la gestión de desastres y de la normativa aplicable a cada fase.

Sin suponer una lista cerrada, entre las **principales áreas clave** a conocer por el auditor se encuentran:

- ✓ Identificación de las características de la gestión de desastres
- ✓ Marco legal y políticas de gobernanza

Se recoge a continuación diferentes **ejemplos** de preguntas que pueden guiar al auditor a alcanzar una mayor comprensión de la materia y su contexto.

### a.1. Identificación de las características de la gestión de desastres

Con objeto de comprender los motivos que han llevado a los gobiernos a legislar la materia, el conocimiento de las particularidades que envuelven la gestión de desastres contribuye a una mejor comprensión de la normativa aplicable.



¿Qué niveles de gobernanza tiene la gestión de desastres? ¿Qué competencias tiene la entidad auditada en cada una de las fases del ciclo de gestión de desastres?



¿Cómo fue la experiencia reciente de grandes desastres a nivel de gestión? ¿Cuáles fueron las respuestas de los responsables?



¿Existen antecedentes de fraude en la gestión de situaciones extraordinarias previas? ¿Se han reforzado los procedimientos de control como consecuencia de lecciones aprendidas?



¿El diseño de los procedimientos de adquisición y de subvenciones es lo suficientemente flexible como para adaptarse a eventos inesperados?



¿Se realizan en los procesos de adquisición controles previos que eviten conflictos de interés?



¿Se prevén mecanismos de financiación adecuados para las actuaciones previstas en las normas?

### a.2. Marco legal y políticas de gobernanza

La comprensión del marco de gobernanza y las políticas de gestión del riesgo de desastres es la base para identificar los riesgos de incumplimiento en la auditoría de la gestión de desastres y planificar el alcance de las pruebas de auditoría a desarrollar.



¿Cuáles son el marco legal y las políticas vigentes?



¿Existen ámbitos de riesgo sin regulación o con regulación insuficiente, sin desarrollo reglamentario o no actualizada?



¿Se ha aprobado normativa específica para la gestión de la emergencia? ¿y para la reconstrucción y rehabilitación?



¿La normativa, las políticas y planes de ámbito nacional, autonómico y local están adecuadamente integradas y coordinadas?



¿Se establecen estrategias y controles que mitiguen riesgos de fraude en la contratación y ayuda a los damnificados?

## B) EJEMPLOS DE OBJETIVOS

A diferencia de la fase de comprensión de la materia y su contexto en la que la comprensión del ciclo de la gestión de desastres contiene diversos elementos comunes independientemente de si la auditoría de cumplimiento está centrada en las *actividades previas*, de *emergencia* o *posteriores*, los objetivos de la auditoría sí serán, en términos generales, diferentes en función de la fase del ciclo en la que se focalice la auditoría.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de objetivos que podrían encajar en auditorías de cumplimiento sobre la gestión de desastres diferenciando por el momento del ciclo auditado.



### b.1. Auditorías de cumplimiento sobre las actividades previas del ciclo de gestión de desastres

- Verificar la existencia de planes territoriales y especiales para todos los tipos de desastres que pueden afectar una región y que los mismos se encuentran actualizados de acuerdo con evaluaciones de riesgo recientes;
- Comprobar que se han creado y dotado los fondos de prevención previstos en la normativa y que han sido utilizados para las finalidades previstas;
- Examinar la existencia y funcionamiento de las redes de información y alerta previstas en la normativa;
- Comprobar la ejecución de las campañas de sensibilización y educación a realizar previstas en la normativa;
- Verificar la existencia de planes de recuperación de sistemas, especialmente de aquéllos que soportan servicios esenciales.



### b.2. Auditorías de cumplimiento sobre la normativa aplicable a las actividades de emergencia del ciclo de gestión de desastres

- Comprobar que la respuesta se ha ejecutado conforme a los procedimientos previstos en la normativa;
- Verificar la adecuada publicidad y transparencia de las subvenciones y contratos formalizados como consecuencia del desastre de acuerdo con la normativa aplicable;
- Revisar la adecuada justificación de la tramitación de emergencia de contratos;
- Verificar la rendición cuentas de los recursos utilizados;
- Comprobar la adecuación de los precios de los suministros, obras y servicios contratados a los precios de mercado;
- Evaluar en qué medida se documentan y explican las posibles desviaciones de las normas, leyes y reglamentos, que pueden ser necesarios para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano;
- Verificar la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de otorgar las ayudas (revisión de la adecuada aprobación de las modificaciones presupuestarias, aumento de endeudamiento...);
- Prestar especial atención a la adecuada justificación en caso de concesión directa de subvenciones.



### b.3. Auditorías de cumplimiento sobre la normativa aplicable a las actividades posteriores del ciclo de gestión de desastres

- Verificar el uso de fondos de reconstrucción y rehabilitación acorde a las previsiones normativas;
- Comprobar la regularidad en la contratación de las obras de reconstrucción y rehabilitación;
- Verificar que los fondos que debían destinarse a la reconstrucción y rehabilitación no han sido usados para el desarrollo de otros proyectos no relacionados con la catástrofe;
- Identificar la existencia de procedimientos de licitación no publicados o publicados de manera extemporánea o incompleta;
- Comprobar la adecuada adopción de medidas de lucha contra la corrupción y prevención de conflictos de interés;
- Verificar la adecuada justificación en caso de concesión directa de subvenciones;
- Comprobar la adecuada utilización de procedimientos de emergencia (especialmente en obras para la reconstrucción y rehabilitación cuya ejecución está planificada para el medio y largo plazo y podría haberse empleado el procedimiento ordinario).

## C. Auditorías financieras

La presente orientación está planteada para la auditoría financiera de una entidad del sector público que haya sufrido las consecuencias de una catástrofe. Por ello, la fase del ciclo de gestión de desastres en la que se ubica la presente orientación es la correspondiente a la de *actividades de emergencia*, es decir, en el corto plazo tras la ocurrencia del evento.

### A) COMPRENSION DE LA MATERIA Y SU CONTEXTO

Con carácter previo al comienzo de la auditoría financiera, es recomendable alcanzar una profunda comprensión sobre las características del desastre acontecido y el impacto que ha tenido sobre la entidad fiscalizada.

Sin suponer una lista cerrada, entre las **principales áreas clave** a conocer por el auditor se encuentran:

- ✓ Identificación del impacto del desastre sobre la entidad
- ✓ Marco de información financiera aplicable
- ✓ Impacto del desastre sobre los sistemas de información
- ✓ Impacto del desastre sobre la auditoría

Se recoge a continuación diferentes **ejemplos** de preguntas que pueden guiar al auditor a alcanzar una mayor comprensión de la materia y su contexto.

#### a.1. Identificación del impacto del desastre sobre la entidad

Con objeto analizar el alcance que ha podido tener el desastre sobre la entidad fiscalizada, obtendremos información sobre la magnitud del mismo y cómo ha afectado a la capacidad de la entidad para continuar con sus operaciones.

¿A qué infraestructuras de la entidad ha afectado el desastre? ¿Ha dañado alguna infraestructura esencial para la continuidad de las operaciones?

¿Ha retomado la entidad sus operaciones tras el desastre de manera habitual? ¿Cuánto tiempo tardó en comenzar a operar?

¿En qué medida los ingresos de la entidad pueden verse afectados por la catástrofe?

¿Cómo ha evolucionado el margen de maniobra desde que se produjo la catástrofe?

¿El pago a acreedores y el cobro de deudores ha seguido realizándose de manera habitual? ¿Cómo han variado los periodos medios de pago y de cobro desde que se produjo el desastre?

¿El funcionamiento esencial de la entidad o del Gobierno está significativamente debilitado por la magnitud de la catástrofe?

#### **a.2. Marco de información financiera aplicable**

La comprensión del marco de información financiera aplicable es la base para identificar y valorar los riesgos y planificar el alcance de los procedimientos de auditoría posteriores.

¿Cuál es el marco de información financiera aplicable? ¿Puede verse el mismo alterado por el incumplimiento del principio de empresa en funcionamiento / gestión continuada?

¿Podría verse afectada la imagen fiel de los estados financieros como consecuencia de que exista una incertidumbre material sobre la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento?

¿La información incluida en las cuentas anuales cumple los requisitos establecidos en el marco: claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad?

#### **a.3. Impacto del desastre sobre los sistemas de información**

Conocer el impacto del desastre sobre los sistemas de información es relevante para que el auditor valore la fiabilidad de la información empleada en la auditoría.

¿En qué medida la documentación y las pruebas han sido destruidas por la catástrofe?

En caso de estar afectadas las infraestructuras vinculadas a los sistemas de información, ¿se disponía de copias de seguridad de la totalidad de los procesos de la entidad en una ubicación diferente a la que ha sido dañada?

¿Puede afectar el desastre a la confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad y trazabilidad de los datos?

¿Disponía la entidad de planes de continuidad de las operaciones con carácter previo a la ocurrencia del desastre?

**a.4. Impacto del desastre sobre la auditoría**

Con carácter previo al comienzo de la auditoría es conveniente reflexionar sobre de qué manera puede afectar el desastre al propio proceso de la auditoría (a la seguridad alcanzada, a las partes de la fiscalización, a los principios generales, etc.).

¿Podría afectar el desastre al tipo de seguridad de la auditoría: razonable o limitada?

¿Cómo afecta el desastre a las tres partes: órgano fiscalizador, fiscalizado y destinatario?

¿Podría afectar el desastre a los principios generales: ética e independencia, control de calidad y a la gestión y cualificaciones del equipo de auditoría?

¿Podría afectar el desastre a los parámetros de importancia relativa o materialidad?

¿De qué manera afectará el desastre a la valoración de riesgos identificados por el auditor en la etapa de planificación? ¿y a las consideraciones relativas al fraude?

**B) EJEMPLOS DE OBJETIVOS**

- Determinar si la entidad tiene la capacidad de continuar operando a largo plazo;
- Verificar la existencia y valoración de los activos de la empresa (deterioros, bajas...);
- Verificar si la empresa tiene nuevas deudas o compromisos debido a la catástrofe y si el mayor endeudamiento afecta al margen de maniobra;
- Determinar si la catástrofe ha afectado a la capacidad de la entidad para generar ingresos;
- Comprobar en qué medida han variado los costes operativos;
- Comprobar que la información a revelar como consecuencia de los hechos acontecidos está adecuadamente reflejada en las cuentas anuales (hechos posteriores...);
- Revisar si los controles internos de la entidad han sido eficaces para prevenir, detectar, compensar o corregir los efectos del desastre;
- Concluir sobre si las cuentas anuales reflejan la imagen fiel de la situación financiera de la entidad;
- Revisar la eficacia de los planes de continuidad (si existían);
- Identificar posibles fraudes o irregularidades que puedan haberse producido aprovechando el desastre;
- Verificar la correcta contabilización de ayudas recibidas.
- Comprobar si se han establecido claramente los procedimientos para recibir, administrar, gastar y registrar fondos relacionados con la catástrofe.
- Comprobar si se incluyen en las notas explicativas de los estados financieros información sobre el compromiso del Gobierno para rehabilitar o reconstruir la infraestructura, los activos otorgados o donados y fondos de ayuda relacionados.

## ANEXO 5. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Guías y normas de auditoría y marcos metodológicos:

- Guía INTOSAI 5330 – Orientaciones sobre la Auditoría de la gestión de desastres.
- ISSAI-ES 100: Principios Fundamentales de Fiscalización del Sector Público.
- ISSAI-ES 200: Principios Fundamentales de la Fiscalización o Auditoría Financiera.
- ISSAI-ES 300: Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa.
- ISSAI-ES 400: Principios Fundamentales de la Fiscalización de Cumplimiento.
- Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182 de 1991 y 58/114 de 2004 para el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas.
- Marco de SENDAI para la reducción de riesgos de desastres 2015-2030 (Naciones Unidas).
- Marco de Acción para la Implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de junio de 2001.
- Marco metodológico del G20 y de la OCDE sobre evaluación del riesgo de desastres y financiamiento del riesgo.

### 2. Informes y otros documentos emitidos <sup>34</sup> por organismos de auditoría nacionales e internacionales:

- Informe Especial 15/2024: Adaptación al cambio climático en la UE – La acción no está a la altura de la ambición, TCE.
- Flood housing response, New South Wales Auditor-General, 2024.
- Corporate Planning in the Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Australian National Audit Office, 2024.
- Building flood resilience in communities, Audit Scotland, 2024.
- Informe conjunto de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal. Medidas de defensa frente a la desertificación y de prevención y extinción de incendios en la Península Ibérica y su Resumen, 2023.
- Nota de actualización de la fiscalización sobre actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, Tribunal de Cuentas, aprobada en octubre de 2023.
- Informe de auditoría de cumplimiento en materia de contratación y personal de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias, SA. Ejercicio 2022, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.
- Informe de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la C.A. de Extremadura, ejercicio 2022, Tribunal de Cuentas.

---

<sup>34</sup> Sólo se incluyen los referenciados en la presente guía.

- A Picture of Flood Risk Management, Auditor General for Wales, 2022.
- Managing flood risk, UK NAO, 2022.
- Informe de fiscalización de las subvenciones relacionadas con el COVID-19 convocadas por las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2020, Tribunal de Cuentas.
- Disaster Resilience Framework: Principles for Analyzing Federal Efforts to Facilitate and Promote Resilience to Natural Disasters. 2019. (US GAO).
- Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, ejercicio 2019, Volumen I, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.
- Informe Especial 25/2018: Directiva sobre inundaciones: se ha avanzado en la evaluación de riesgos, pero es necesario mejorar la planificación y la ejecución, TCE.
- ICT Disaster Recovery Planning, Victorian Auditor-General's Office, 2017.
- Informe Especial 13/2014: Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití, TCE.
- Informe Especial 24/2012: La respuesta del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea al terremoto de Abruzzo de 2009: pertinencia y coste de las operaciones, TCE.
- Informe Especial 6/2008: La ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch, TCE.
- Auditoría de la respuesta al Huracán Katrina, US-GAO, 2008.
- Informe Especial 3/2006 sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al Tsunami, TCE.
- Informe de fiscalización sobre determinados aspectos de la gestión del Ayuntamiento de Agost, relacionados con las inundaciones de 1987, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, aprobado en 1993.

### **3. Bases de datos:**

- Base de datos del Grupo de Trabajo de Auditoría de Fondos destinados a Desastres y Catástrofes de EUROSAI (incluye numerosos informes sobre la materia: filtros de búsqueda/filtrar por tema y seleccionar "Desastres: Prevención y Respuesta").