CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE INTERÉS PREVISTAS EN LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA HACER FRENTE A LA SEQUÍA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación y conforme a lo previsto en el Plan Anual de Actuación de 2024, ha realizado una fiscalización de la ejecución de las obras de interés previstas en las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para hacer frente a la sequía.

El objetivo de esta fiscalización operativa es concluir sobre la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de las obras de interés previstas en las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para hacer frente a la sequía, además de señalar si existen áreas de mejora. Este objetivo se desagrega en objetivos más específicos formulados como preguntas sobre los que se emiten las conclusiones.

Ante la situación de excepcional sequía declarada desde 2021, la Junta de Andalucía, a través de la consejería competente en materia de agua, ha aprobado varias medidas para paliar los efectos producidos por esta situación en las tres demarcaciones hidrográficas intracomunitarias: Cuencas mediterráneas andaluzas (DHCMA), Guadalete – Barbate (DHGB) y Tinto, Odiel y Piedras (DHTOP).

Estas medidas se habían anticipado con el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2020 y, posteriormente, se han materializado en los conocidos como “decretos de sequía”, promulgados en 2021, 2022, 2023 y 2024. Salvo el primero, la fórmula utilizada ha sido el decreto-ley.

El objeto de estas normas es, entre otros, definir nuevas obras y actuaciones frente a la sequía para aumentar la garantía de abastecimiento humano en los ámbitos territoriales de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía en situación de excepcional sequía.

Estas obras se justifican como medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía. Las obras recogidas en los decretos de sequía tendrán la consideración de emergencia a los efectos previstos en la legislación de contratos del sector público cuando así se justifique expresamente en cada caso.

En conjunto, los anexos de las citadas normas recogen un total de 110 obras. En el caso del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2020, las obras se agrupan por provincias, mientras que en los decretos se distribuyen por cada uno de los sistemas de explotación de las tres demarcaciones intracomunitarias.

Estas obras previstas en las medidas promovidas por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural desde 2020 a 2024 conforman el alcance objetivo, subjetivo y temporal del informe.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

A continuación, se exponen las principales conclusiones, en relación con los objetivos específicos del informe.

Objetivo nº 1 – Eficacia en la ejecución de las obras

Criterios de selección de las obras

Los criterios aplicados para la selección de las obras se basaron en tres factores principales: la situación hidrológica de sequía, la disponibilidad presupuestaria y la prioridad para garantizar el abastecimiento de la población frente a otras demandas (agrarias, industriales, etc.).

La selección de obras respondió de forma general a los estados de sequía más críticos. En todo caso, las medidas adoptadas han previsto obras en todos los sistemas de explotación afectados por la sequía, incluso en aquellos que han ido mejorando su situación.

En cuanto a la disponibilidad presupuestaria, ha estado supeditada por las fuentes de financiación de estas obras. Mayoritariamente, la financiación ha sido mediante el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés. Las estimaciones contempladas en los expedientes de tramitación de los decretos de sequía aseguraban esta financiación. También se había contado con fondos europeos (FEDER y FEADER) y, en caso de necesidad, con financiación propia.

Las obras se han definido y previsto para garantizar el abastecimiento de la población frente a otras demandas, en cumplimiento del objeto de los decretos.

Cumplimiento de los objetivos establecidos en las medidas

La mayoría de las obras previstas tienen por objeto actuaciones relacionadas con el aumento de agua embalsada, como respuesta a una mayor garantía del abastecimiento humano. También se prevén obras destinadas al incremento de agua disponible, conexiones entre sistemas limítrofes con el fin de aumentar la capacidad de transferencia entre ellos, mejora de la calidad del agua para abastecimiento, etc. Además, se proponen actuaciones de tratamiento de aguas regeneradas con el fin de satisfacer las demandas agrarias existentes en determinados sistemas de explotación y preservar, de esta forma, los recursos regulados (aguas embalsadas) para el abastecimiento humano.

El agua embalsada en 2024 por la DHCMA alcanzó la cifra más baja de toda la serie histórica analizada desde 2013. En el caso de la DHGB y DHTOP, el año 2024 fue el segundo con menos volumen de agua tras el 2023. Estos años coinciden con el periodo de excepcional sequía en el cual fueron promulgados los decretos objeto de alcance. Las cantidades registradas al cierre de 2024 representan el 22,94% (DHCMA), 20,83% (DHGB) y 38,45% (DHTOP) de la capacidad de los embalses de cada demarcación.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

Como consecuencia de las elevadas precipitaciones producidas durante los primeros meses de 2025, el nivel de recursos hídricos embalsados se ha duplicado, prácticamente, desde diciembre de 2024 hasta agosto de 2025, última fecha analizada. En este caso, los recursos han alcanzado el 48,69% en la DHCMA, el 44,56% en la DHGB y el 62,37% en la DHTOP de la capacidad de los embalses.

Con el agua embalsada se debe garantizar el abastecimiento para el consumo humano, cubriendo la demanda de uso urbano. Con los datos disponibles a diciembre de 2024, la demanda promedio de uso urbano prevista en los planes hidrológicos de cada demarcación hidrográfica estaría cubierta con garantías en las DHGB y DHTOP. Sin embargo, en la DHCMA quedaría sin atender un 26% de la demanda promedio de uso urbano.

Si se extrapolara este nivel de cobertura al conjunto de demandas promedio (urbanas, ganaderas, industriales, recreativas y de regadío), el volumen embalsado a finales de 2024 resultaría insuficiente para atender el 80 % de la demanda total en la DHCMA y el 17 % en la DHGB. En cambio, en la DHTOP la disponibilidad de recursos sería prácticamente equivalente a la demanda prevista, reflejando una situación de equilibrio.

Esta estimación ha mejorado con el incremento de los recursos embalsados a lo largo de los primeros meses de 2025, ya que la demanda promedio total estaría asegurada en las DHGB y DHTOP, mientras que en la DHCMA se cubriría la demanda promedio de uso urbano.

Del análisis efectuado se desprende que las actuaciones previstas en los decretos de sequía se orientan formalmente al cumplimiento del objetivo declarado de aumentar la garantía del abastecimiento humano. No obstante, la mejora apreciada en los niveles de recursos hídricos durante 2025 responde fundamentalmente al incremento de las precipitaciones, sin que pueda aislarse de forma cuantificada la contribución efectiva de las obras ejecutadas a dicha evolución.

<u>Situación de las obras</u>

Las obras incluidas en el alcance ascienden a 110. De ellas, 55 no han sido tramitadas, mientras que las 55 restantes sí lo han sido, dando lugar a la ejecución de 70 expedientes de obras.

Las principales justificaciones para no tramitar una obra son las siguientes:

- Hay 6 obras que se han recogido en alguno de los posteriores decretos de sequía, lo que pudiera significar una reprogramación de las actuaciones para actualizar las medidas a tomar.
- Se destaca el caso de 17 obras no iniciadas, en las cuales se aduce la falta de disponibilidad presupuestaria priorizando otras obras. Esta situación pudiera resultar contradictoria con la información contenida en los expedientes de tramitación de cada decreto, que preveía que

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

la financiación de las obras fuera mediante el canon de mejora, el cual garantizaba recursos suficientes.

- Al menos, 11 obras no iniciadas se han pospuesto para ser incluidas en la "Primera Estrategia de Recursos Hídricos", cuya formulación ha sido aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de noviembre de 2024. Otras dos obras se prevé licitarlas en 2025.

Según la evolución de la situación de sequía y escasez de agua, los cinco sistemas de explotación que presentan el peor escenario acumulan 12 de los 21 expedientes de obras de emergencia. De ellos, resulta destacable que los dos sistemas de la DHGB no hayan obtenido la consideración de emergencia para ninguna de sus obras. En cambio, en los tres sistemas de la DHCMA se concentra la mayor parte de las actuaciones de emergencia previstas en los decretos de sequía.

Entre los 70 expedientes tramitados, hay 14 que no son contratos de obras, sino la prestación de un servicio que en 11 casos tiene por objeto la redacción del proyecto de obra. Esto resulta determinante pues 10 de estos expedientes tramitados se corresponden con 10 obras previstas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2020, cuya ejecución estaba sin iniciar todavía.

El número de obras no tramitadas, así como las que aún permanecen sin iniciar, revelan debilidades en la planificación y en la priorización de actuaciones destinadas a responder con eficacia a la situación de sequía.

La falta de tramitación de un número relevante de obras se contrapone a la definición de las mismas como medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía. La extraordinaria y urgente necesidad invocada en los preámbulos de los decreto-ley quedaría sin efecto para estas obras sin ejecutar.

Mecanismos de control de las obras

Aunque el marco formal de control resulta adecuado en términos normativos, su aplicación práctica ha sido desigual y con alcance limitado. La actividad de las Comisiones para la Gestión de la Sequía y de los Comités de Gestión, órganos colegiados de la Administración Andaluza del Agua, ha tenido un carácter principalmente informativo, sin un seguimiento sistemático de la ejecución de las obras. Los controles efectuados por la Dirección General de Fondos Europeos, la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la Intervención General de la Junta de Andalucía se han centrado en un número reducido de actuaciones.

Objetivo nº 2 - Eficiencia y economía en el uso de los recursos destinados a la ejecución de las obras

Recursos destinados

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

El importe de licitación de las obras tramitadas ha sido 346,40 millones de €. Su ejecución ha supuesto 326,31 millones de € de gasto comprometido, según los datos disponibles a junio de 2025. La diferencia obedece a modificados de contratos, revisiones de precios, rectificaciones en las certificaciones de obras, etc. De esta cifra, 252,70 millones de € representan los recursos destinados hasta 2024.

En cuanto a la procedencia de los recursos empleados, el 69,88% de la financiación del gasto comprometido procede del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés, el 22,08% del FEDER y el 7,86% del FEADER, mientras que únicamente el 0,18% se financia con recursos propios de la Junta de Andalucía.

Grado de ejecución de las obras

El grado de ejecución hasta 2024, de los 70 expedientes correspondientes a las 55 obras tramitadas, ha sido del 82,86%, representativo de unas obligaciones reconocidas por importe de 209,39 millones € sobre los 252,70 millones de € de gasto comprometido. Este indicador de carácter presupuestario presenta valores correlacionados con el nivel de certificación alcanzado por las obras tramitadas.

El nivel de ejecución de las obras tramitadas del Acuerdo del Consejo de Gobierno ha sido de 95,28%, mientras que los cuatro decretos de sequía de 2021, 2022, 2023 y 2024 han alcanzado valores del 79,47%, 93,40%, 50,44% y 58,82%, respectivamente.

Las obras de emergencia han alcanzado un nivel de ejecución del 85,28% en relación con unas obligaciones reconocidas por importe de 119,38 millones de €.

El compromiso de gastos para 2025 y 2026, según los datos de junio de 2025, asciende a 73,61 millones de €, de los que 6,97 millones de € han sido reconocidos como obligaciones. Por tanto, 66,64 millones de € están pendientes de ejecutar.

En cuanto a la situación de las obras a junio de 2025 y teniendo en cuenta el grado de ejecución, 24 de los 70 expedientes habían alcanzado el 100%, representado 81,50 millones de €. En términos relativos, se había ejecutado el 100% del gasto en el 34,29% del número de expedientes de obras y en el 24,98% del total de los 326,31 millones de € de gasto comprometido.

En cambio, en 32 expedientes de obras, la ejecución no alcanza el 100%. El total de obligaciones reconocidas en estos expedientes (134,86 millones de €) representa el 55,09% del gasto comprometido (244,81 millones de €).

En 14 expedientes, no se han suministrado datos contables porque, en su mayoría, se trataba de contratos o convenios sin formalizar.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

Plazo de ejecución de las obras

La duración media prevista de las obras tramitadas era de 10,59 meses, mientras que la duración real alcanzó un promedio de 16,11 meses, lo que supone una ampliación significativa de los plazos inicialmente programados, motivada principalmente por las prórrogas autorizadas durante su ejecución.

Las obras incluidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno son las que registran mayores tiempos de ejecución, con una media de 21,28 meses, frente a los 15,55 meses inicialmente previstos.

En el caso de las obras del primer decreto de sequía, la duración media alcanzó los 17,31 meses, frente a un plazo previsto de 8,73 meses de media. Por su parte, las obras correspondientes a los otros tres decretos de sequía posteriores se ejecutaron, por término medio, en 12 meses, cuando sus previsiones iniciales se situaban entre 7 y 9 meses.

Las obras de emergencia de los cuatro decretos de sequía se han ejecutado en 13,27 meses de media. La duración prevista para estas obras se ha estimado en 8,13 meses de promedio. Por tanto, la desviación sobre el plazo previsto representa el 63,22%. De los 21 expedientes de obras tramitadas con carácter de emergencia, todos han tenido alguna ampliación de plazo, salvo cuatro ellos.

En 39 de los 70 expedientes tramitados se han producido 54 ampliaciones de plazo. Al menos en cinco expedientes se han aprobado cuatro o más ampliaciones, lo que ha provocado los mayores tiempos de demora entre la fecha prevista para ejecutar las obras y el tiempo realmente transcurrido en su realización. Los motivos de las ampliaciones de plazo de ejecución se han debido a diversos factores: expropiaciones, retraso en la entrega de materiales y suministros, etc.

Objetivo nº 3 – Evaluación del impacto de las obras en cuanto a recursos hídricos generados y población abastecida

El análisis de los indicadores utilizados ha puesto de manifiesto carencias de información, especialmente en las obras vinculadas al Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2020, en las que no consta el dato de impacto en la mayoría de los expedientes. Asimismo, en un número significativo de actuaciones el efecto sobre los recursos hídricos no se cuantifica, limitándose a una referencia genérica a la mejora del uso urbano del agua. Esta falta de información homogénea y verificable dificulta la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos de los decretos de sequía y limita la posibilidad de medir el impacto real de las actuaciones ejecutadas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

En el caso de los 20 expedientes de obras en los que se aporta información sobre el incremento del volumen de agua para la demanda de uso urbano, las estimaciones se han cifrado en aumentar los recursos en 236,11 hm^3. El impacto estimado por demarcación es el siguiente:

- De esta cantidad, al menos 182,02 hm^3 se asignan a la DHCMA. Si el promedio de demanda de agua de uso urbano asciende a 361,1 hm^3, el impacto de las obras tramitadas sobre esta demanda (182,02 hm^3) representaría el 50,41%.
- En cuanto a los datos disponibles para la DHTGB, se prevén generar 20,89 hm^3, lo que supondría el 19,29% de los 108,3 hm^3 de promedio de demanda para el uso urbano.
- Para la DHTOP no hay información al respecto.

En cuanto a la demanda de uso para riego, se prevén generar 90,67 hm^3 según la información al respecto aportada en los 12 expedientes de obras dedicadas a tal fin. En relación con el único expediente que impacta en la demanda de uso industrial, el efecto sería de 15,92 hm^3. Debe resaltarse que todas las obras son de la DHCMA.

El hecho de satisfacer estas demandas permitiría preservar los recursos embalsados para el abastecimiento humano.

La posibilidad de generar recursos para el uso agrario o industrial favorece que no se capten de las reservas previstas para la demanda de uso urbano.

Recomendaciones para la mejora de la gestión

Las recomendaciones más relevantes dirigidas a la consejería competente en materia de agua son las siguientes:

- Priorizar las obras de los sistemas de explotación en los que la situación de sequía persiste, a partir de unos criterios previamente establecidos, aun cuando se haya producido una mejora coyuntural del nivel de agua embalsada

- Impulsar la tramitación y ejecución de las obras pendientes previstas en los decretos de sequía, evaluando de forma expresa las causas de aquellas que no hayan sido iniciadas y adoptando las medidas necesarias para su puesta en marcha cuando resulten técnica y financieramente viables.

- Garantizar la adecuada aplicación de los recursos procedentes del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés a la financiación de las obras previstas en los decretos de sequía, evitando demoras en su inicio cuando exista disponibilidad financiera suficiente.

- Ejecutar y finalizar las obras ya iniciadas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

- Analizar las causas de las ampliaciones del plazo producidas en la ejecución de las obras y revisar las fechas previstas en las licitaciones y establecidas en los pertinentes contratos, con el fin de mejorar la programación temporal de las obras.

- Mejorar la coherencia entre la programación, la ejecución y el seguimiento de las obras, reforzando la planificación plurianual de los recursos y estableciendo mecanismos de seguimiento integrados que relacionen el grado de ejecución física y financiera, los plazos de ejecución y los compromisos pendientes en ejercicios futuros, con el fin de reducir desviaciones temporales y presupuestarias y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

- Completar la información necesaria para calcular el impacto de las obras e infraestructuras hidráulicas, estableciendo su correspondencia con los niveles de demanda de uso tanto urbano como de otra índole y posibilitando la identificación específica de la contribución de las actuaciones a la mejora de la garantía de abastecimiento, con independencia de factores externos.

- Implantar un sistema estructurado y homogéneo de evaluación de resultados e impacto, que incorpore indicadores verificables y comparables relativos a los recursos hídricos efectivamente generados y a la población abastecida, permita establecer la correspondencia entre la inversión realizada y los efectos obtenidos, y contemple la realización de evaluaciones ex post una vez finalizadas las actuaciones.

- Impulsar actuaciones que permitan atender las demandas de uso agrario e industrial mediante recursos alternativos, tales como aguas regeneradas o desalinizadas, con el fin de preservar los recursos regulados destinados prioritariamente al abastecimiento urbano.

- Incorporar de forma sistemática en la planificación hidráulica la previsión de nuevas infraestructuras y actuaciones orientadas a reforzar la garantía de abastecimiento humano ante escenarios previsibles de sequías prolongadas.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31