

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

**José Francisco Bellod Redondo**

Grupo de Investigación “Economía, Territorio y Medio Ambiente” de la Universidad  
Politécnica de Cartagena (España)

## “Asociación público – privada: el caso de la Desaladora de Escombreras”

**RESUMEN/ABSTRACT:**

En este trabajo examinamos la experiencia de la planta desalinizadora de Escombreras (Murcia), construida y operada bajo la fórmula de colaboración público – privada con la participación del gobierno de la Región de Murcia. La planta inició su actividad en 2009 y aunque inicialmente estaba prevista la autofinanciación del proyecto, sin impacto presupuestario, en 2011 se iniciaron los trámites para su rescate debido a la acumulación de pérdidas y deudas, que pueden ascender a 600 millones de euros. La infrutilización del capital instalado, los conflictos políticos y el erróneo diseño del contrato de financiación lastraron el proyecto desde el principio.

In this paper we examine the experience of the desalination plant in Escombreras (Murcia), built and operated under the formula of public – private partnerships (PPP) with the participation of the government of the Region of Murcia. The plant began operations in 2009 and although it was initially planned self-financing the project, no budgetary impact in 2011 for his rescue procedures were initiated because of the accumulation of losses and debts, which can amount to 600 million euros. The underutilization of installed capital, political conflicts and the wrong design of the financing weighed the project from the beginning.

DESALADORAS, ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA  
DESALINATION, PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP

**PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:**

## 1.- INTRODUCCIÓN

Bajo la denominación genérica “asociaciones público – privadas” (PPP, según sus siglas en inglés) se conoce a una amplia gama de contratos mediante los que el sector público logra movilizar capital privado para la promoción de una infraestructura o un servicio público. La construcción y operativa de la planta desalinizadora de Escombreras (Cartagena, Región de Murcia), objeto del presente trabajo, se enmarca en este tipo de contratos.

En el año 2006, motivado tanto por la escasez estructural de agua como por el cambio estratégico en la política hidrológica del nuevo gobierno de la nación (que apostó por la desalinización frente a los trasvases, y por poner coto a la expansión de la demanda de agua), el gobierno regional de Murcia acometió un proyecto de suministro de agua desalinizada para el cual pretendía recurrir a fórmulas novedosas de contratación y financiación del tipo PPP.

El desarrollo de las PPP es considerado de tal importancia en el ámbito de las políticas públicas que diversas instituciones multilaterales han elaborado guías específicas para orientar a las Administraciones Públicas y a los inversores privados en el diseño de este tipo de contratos. Así la Comisión Europea (2003, 2004) ha aprobado las “Guidelines for Successful Public – Private Partnerships” y el “Libro Verde sobre la Colaboración Público Privada...” amén de una guía específica para el análisis coste beneficio de proyectos de inversión, que contempla un apartado específico para proyectos relacionados con el suministros, distribución y saneamiento de agua (Comisión Europea, 2014). Iniciativas similares han sido implementadas por el FMI (2004), la OCDE (2008) o el Banco Mundial (2012)

El interés de examinar el caso de la desalinizadora de Escombreras radica en la posibilidad de identificar los factores que condujeron al fracaso de esta iniciativa, que estuvo operativa bajo un esquema PPP entre 2009 y 2012, año en que la acumulación de pérdidas y deudas provocaron su rescate por el gobierno regional de Murcia. Como los esquemas PPP son muy complejos y diversos, el examen de un caso como el que proponemos permiten acotar las posibles deficiencias a las que se pueden enfrentar los gestores públicos y los inversores privados en proyectos futuros. Por desgracia existen otras experiencias fallidas en materia de PPP, con su propia casuística: es el caso de las autopistas de peaje, en el que ha sido el hundimiento de la demanda y, en menor medida, el sobre coste de construcción (expro-

piaciones) lo que las han conducido a la quiebra<sup>1</sup>. En el caso de la planta desalinizadora de Escombreras el proyecto en sí era fallido desde el primer momento y no se aplicaron los controles que hubiera permitido detectar su inviabilidad y evitar su puesta en marcha.

Ciertamente cuando se alumbró el proyecto de construir una planta desalinizadora en Escombreras (años 2005 – 2006) no había en la legislación española un tratamiento específico para las asociaciones público – privadas y, de hecho, como señala Ridao Martín (2012) su recepción en el Derecho español ha sido bastante tardía (e incompleta) pues no ha tenido lugar hasta la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en 2011 con la Ley de Economía Sostenible. Esto es, no se disponía de unas pautas de obligado cumplimiento para el diseño exitoso de proyectos PPP. Tampoco se operaba a ciegas: la experiencia española en materia de concesiones de autopistas de peajes, las experiencias internacionales en proyectos PPP de todo tipo y el ingente caudal de investigaciones sobre la materia (incluyendo entre otros las monografías editadas por los organismos multilaterales antes citados) permitía disponer de elementos de juicio para analizar la idoneidad del proyecto de planta desalinizadora y su diseño como PPP. Aunque como indican Ter – Minassian y Ruiz (2006) no existe unanimidad sobre cómo sería un marco legal adecuado para regular las PPP sí existen algunos elementos que la experiencia aconseja tener en cuenta. A modo de resumen Engel, Fischer y Galetovic (2014) enumeran algunas características que contribuyen al éxito de los PPP: es recomendable la existencia de organismos independientes que evalúen la idoneidad de las inversiones para evitar la aprobación de “elefantes blancos” (inversiones con valor social negativo) o prácticas corruptas de “captura de rentas” o “captura del estado”<sup>2</sup>; dichos organismos deben emplear una metodología transparente de análisis coste – beneficio; han de identificarse adecuadamente los riesgos que implica el proyecto, y los contratos deben delimitar con claridad qué riesgos corresponde asumir al socio público y qué parte al socio privado; asignando los riesgos en función de la capacidad que cada agente tiene para enfrentarlos<sup>3</sup>. El desarrollo exitoso del proceso también depende de elementos exógenos como puede ser la existencia de un ambiente institucional adecuado que incentive el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Este trabajo se organiza como sigue: en el siguiente epígrafe analizamos la gestión de la planta desalinizadora de Escombreras, en el tercer epígrafe analizamos el funcion-

<sup>1</sup> En Baeza y Vassallo (2011), Ridao Martín y García Martínez (2013) y Albalade, Bel y Bel – Piñana (2015) se analiza el caso del rescate de las autopistas de peaje que han entrado en quiebra a causa de la crisis económica que se inició en 2008.

<sup>2</sup> El término “elefantes blancos” fue popularizado por Robinson y Torvik (2005).

<sup>3</sup> La identificación y delimitación de riesgos en los PPP es particularmente complicada. Al respecto puede consultarse Hemming (2006).

amiento del proyecto y su evolución económico – financiera, en el cuarto indagamos acerca de las causas del fracaso del proyecto y finalmente presentamos las conclusiones.

## 2.- CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA PLANTA DESALINIZADORA DE ESCOMBRERAS

Fueron varios los factores que dieron lugar al nacimiento del proyecto de instalación de una planta desalinizadora en Escombreras, y que condicionaron la modalidad contractual que finalmente tuvo su construcción y su funcionamiento.

El primero de ellos, causa fundamental de la decisión de construir la desaladora, es la escasez crónica de agua en la cuenca del río Segura<sup>4</sup>, debido tanto a periodos prolongados de sequía, como a la expansión de la demanda de dicho recurso. Aunque la escasez de agua es difícil de cuantificar tanto por la irregularidad de las precipitaciones como por el carácter relativo de la demanda (que no es un dato fijo sino una variable que depende de factores como la evolución demográfica, la actividad económica y el precio del agua), las estimaciones oficiales la sitúan por término medio en 470 hectómetros cúbicos anuales<sup>5</sup>. Esta estimación ha sido muy cuestionada en medios ecologistas y por representantes políticos y sociales de aquellas Comunidades Autónomas de las que se ha obtenido o se ha proyectado obtener agua trasvasada para la cuenca del río Segura<sup>6</sup>.

Tradicionalmente tanto el gobierno de la nación como el de la Región de Murcia han abordado el problema de la escasez por la vía de la oferta, esto es, tratando de actuar sobre la cantidad de agua disponible en vez de limitar la expansión de la demanda. Pieza central de esa estrategia era el trasvase Tajo – Segura, que complementaba los recursos procedentes de la Mancomunidad de Canales del Taibilla (MCT), si bien la escasez creciente en determinados territorios de Castilla – La Mancha hizo recomendable buscar soluciones alternativas<sup>7</sup>. Desde mediados de los años '90 la estrategia que se barajó fue el trasvase de agua desde el río Ebro hasta el río Segura mediante la construcción de una canalización de 914 km, proyecto incluido en el Plan Hidrológico Nacional (PHN) diseñado por el gobierno de la nación. Con el cambio de partido el poder (2004), el nuevo gobierno de la nación aprobó el “Programa AGUA”, derogando parcialmente el PHN, lo cual supuso

un cambio de enfoque en la planificación hidrológica: la política de trasvases pierde protagonismo a favor de la desalinización; con lo que se renuncia a la construcción del trasvase Ebro – Segura y se inicia la construcción de numerosas desalinizadoras en la costa mediterránea. El resultado fue la construcción de tres plantas desalinizadoras dependientes del gobierno de la nación en la costa murciana<sup>8</sup>.

La respuesta de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ante el cambio en la política hidrológica nacional consistió en impulsar su propia política de desalación de aguas marinas, al entender que este tipo de infraestructuras entraban en el ámbito de sus competencias autonómicas, lo cual se concretó en el proyecto “Desaladora de Escombreras S.A”.

El cambio en la planificación hidrológica operado con el “Programa AGUA” también tuvo una dimensión legislativa muy relevante: se modificó la Ley de Aguas estableciendo en su artículo 25.4 la obligación de que cualquier nuevo desarrollo urbanístico dispusiera de la correspondiente certificación previa de disponibilidad de agua potable. Recordemos que estábamos en pleno “boom inmobiliario” y el gobierno de la nación trataba así de poner coto a la irracional expansión urbanística que tanta presión ejercía sobre la demanda de agua, agudizando los problemas de escasez estructural ya comentados y los conflictos políticos entre Comunidades Autónomas. La certificación debía ser expedida con el organismo regulador de la cuenca en la que estuviese ubicado el municipio afectado, en este caso la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS), organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agua y Medio Ambiente y, por ende, del gobierno de la nación. El gobierno de la Región de Murcia entendió que esa iniciativa era una intromisión en las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía, y respondió creando en 2005 el “Ente Público del Agua” con la pretensión de garantizar el suministro de agua potable y la emisión de las certificaciones requeridas por la legislación a las nuevas promociones urbanísticas. En este sentido, la planta desalinizadora de Escombreras nace como resultado del conflicto político en materia de planificación hidrológica entre el gobierno central y el de la Región de Murcia lo cual va a condicionar en buena medida como veremos más adelante el desarrollo fallido del proyecto.

<sup>4</sup> La cuenca hidrográfica del río Segura comprende una superficie de 18.870 km<sup>2</sup>, integrados básicamente por los municipios de la Región de Murcia y algunos de las provincias limítrofes (Jaén, Granada, Almería, Albacete y Alicante).

<sup>5</sup> Este dato procede de uno de los numerosos estudios sobre la materia, el “Libro Blanco del Agua”, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2000 y que serviría de base técnica para la redacción del Plan Hidrológico Nacional.

<sup>6</sup> Castilla – La Mancha, Aragón y Cataluña.

<sup>7</sup> En 1930 se constituyó la MCT para gestionar el trasvase de agua desde el río Taibilla (Albacete) hasta el Arsenal de Cartagena. Aunque en su origen la canalización atendía ante todo a razones de estrategia militar, progresivamente se convirtió en la principal fuente de abastecimiento de los municipios mancomunados.

<sup>8</sup> Las plantas son “San Pedro del Pinatar I” con capacidad para 24 Hm<sup>3</sup> anuales, “San Pedro del Pinatar II” (48 Hm<sup>3</sup>/año) y “Valdelentisco” (27 Hm<sup>3</sup>/año).

En segundo lugar no podemos obviar el fenómeno conocido como “huida del derecho Administrativo”. En los años 90 tuvo lugar una inusitada proliferación de empresas públicas autonómicas, fenómeno que ha sido ampliamente estudiado, entre otros por Borrajo Iniesta (1993), Iturriega Nieva (1997), Cuadrado Roura y Carrillo (2008), Mur (2011) y Utrilla de la Hoz (2002, 2006) o Palá Laguna (2012). Pero al contrario que en épocas pasadas, no se perseguía crear tejido público empresarial ni lograr un mayor peso del Estado en la economía: era una mera estrategia para lograr operar bajo las normas del Derecho Mercantil, mucho más flexibles (especialmente en materia de contratación) que el Derecho Administrativo. La creación de sociedades mercantiles permite una notable ganancia de flexibilidad en la gestión pero a costa de una significativa pérdida de control, lo cual supone un importante reto en la fiscalización de las actividades del sector público como han señalado Amengual Antich (2009) y Pascual García (2010). Con esta intención, reconocida expresamente por el gobierno regional de Murcia, se creará la empresa autonómica “Hidronostrum S.A”, dependiente del “Ente Público del Agua”<sup>9</sup>.

Un tercer factor estrechamente relacionado con el anterior y que incidió en el modo en que se diseñó el proyecto fue el conjunto de restricciones financieras impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a los países integrantes de la eurozona. Ya desde la aprobación de su antecedente jurídico, el Tratado de Maastricht (1992), comenzó la proliferación de empresas públicas autonómicas con la intención trasladar diversas actividades del sector público más allá del perímetro de consolidación presupuestaria, evitando que tales actividades incidiesen en el cómputo del déficit y la deuda autonómicos, aspecto que ha sido profusamente investigado por Fernández Llera (2004, 2005, 2011) entre otros. El gobierno regional invocó reiteradamente este argumento<sup>10</sup>.

### 3.- CONTENIDO Y DESARROLLO DEL PROYECTO

El esquema PPP de la planta desalinizadora de Escombreras se asienta sobre dos ejes: la creación de sociedades mercantiles con participación pública; y la activación de sendos contratos con empresas privadas encargadas respectivamente de la construcción (“Hydro Management S.A.”) y funcionamiento (“Tedagua S.A.”) de la planta.

El primer paso fue la creación del “Ente Público del Agua” en junio de 2005, pocos meses después del cambio en el gobierno de la nación y de la aprobación del “Programa AGUA” que significó la renuncia al trasvase Ebro – Segura.

El “Ente Público del Agua” promovió en febrero de 2006 en calidad de socio único la constitución de la empresa pública “Hidronostrum SAU”, con un capital de 3.025.000 euros, que a su vez adquirió el 51% del capital social de la empresa privada “Desaladora de Escombreras SA”, fundada un mes antes por dos empresas privadas con un capital social inicial de tan solo 60.500 euros<sup>11</sup>.

La secuencia de los acontecimientos es muy relevante, así como el hecho de que el capital inicialmente aportado por las empresas privadas fuera tan exiguo: ya antes de su adquisición por “Hidronostrum SAU” los socios fundadores de “Desaladora de Escombreras SA” habían suscrito un contrato de arrendamiento financiero con la empresa “Hydro Management S.L.” para la construcción de la futura planta desalinizadora<sup>12</sup>, contrato que condicionó negativamente la viabilidad del proyecto.

Esquemáticamente, el modelo de negocio diseñado era el siguiente: la empresa “Desaladora de Escombreras S.A.” produciría agua desalada a partir de agua de mar vendiéndola a su único cliente y socio “Hidronostrum SAU”, que a su vez la vendería a aquellos ayuntamientos que hubieran suscrito el oportuno convenio con el “Ente Público del Agua”. Serían los ayuntamientos quienes decidirían el destino final del agua así suministrada, y cargarían las oportunas tarifas sobre los consumidores finales<sup>13</sup>. De acuerdo con las previsiones iniciales del gobierno regional las tarifas pagadas por los ayuntamientos serían suficientes para financiar la construcción y el funcionamiento de las infraestructuras de la empresa “Desaladora de Escombreras S.A.” lográndose así el principal objetivo de una asociación público – privada: la provisión de una infraestructura o un bien de interés público mediante la movilización de capital privado. La incidencia presupuestaria para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tanto en términos de déficit público como de deuda habrían de ser prácticamente nulos. También existía el compromiso de no aplicar tarifas superiores a las que los ayuntamientos tenían que satisfacer a su principal suministrador de agua potable, la MCT.

En virtud del citado contrato de arrendamiento financiero, la empresa privada “Hydro Management S.L.” con-

<sup>9</sup> “Comparecencia del Consejero de Agricultura y Agua para informar sobre el funcionamiento del Ente Público del Agua”, Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, nº 72, año 2006, página 3.180.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> El resto del capital social quedó en manos de los socios fundadores: “Obras Hidráulicas y Viarias SA” (39%) y “Moncobra SA” (10%).

<sup>12</sup> Concretamente el 26 de enero de 2006.

<sup>13</sup> Las primeras tarifas, aprobadas en 2008, establecían un precio público de 0’3302 euros por m<sup>3</sup> y una cuota fija anual en función del diámetro de la acometida. Véase Boletín Oficial de la Región de Murcia, nº 129, de 4 de junio de 2008, pp. 17.796 y 17.797.



struiría y pondría dichos elementos a disposición de la empresa “Desaladora de Escombreras S.A.”. Con la entrega de la planta, terminada en 2009 con una capacidad de desalinización de 63.000 m<sup>3</sup>/día<sup>14</sup> y valorada en 111 millones de euros, el arrendatario se comprometía a pagar sucesivas cuotas anuales entre 2009 y 2034, por un “importe mínimo” cuya suma inicial era de 362’6 millones de euros. Las cuotas inicialmente definidas en el contrato se actualizarían de acuerdo con la inflación de cada año, razón por la cual se incluía la expresión “importe mínimo”.

Para la producción de agua desalada, se formalizó un contrato de operación y mantenimiento entre “Desaladora de Escombreras S.A.” y “Técnicas de Desalinización de Aguas S.A.” (“Tedagua”).

Como ya hemos indicado, la planta comenzó a operar en 2009. Previamente el “Ente Público del Agua” había iniciado el proceso de firma de convenios de suministro de agua con hasta un total de 26 ayuntamientos. Ciertamente esa cláusula transfería (*a priori*) riesgo de la empresa a los ayuntamientos pero la adhesión a tales convenios les garantizaba un beneficio político – administrativo inmediato: la posibilidad de certificar la existencia de agua potable exigida por la nueva Ley de Aguas evitado así un obstáculo muy grave para los nuevos de-

sarrollos urbanísticos. No podemos obviar que estos convenios se firmaron cuando aún no había implosionado la burbuja inmobiliaria ni existían previsiones al respecto: evitar la parálisis de la actividad inmobiliaria a manos de un gobierno central al que se consideraba hostil era una prioridad para muchos alcaldes de la región, independientemente de su color político.

Desde el inicio de su actividad la planta desalinizadora se caracterizó por la subocupación y la acumulación de pérdidas. Según los datos del Cuadro 1 la planta operaba a menos de un 15% de su capacidad cuando en 2012 se produjo su rescate<sup>15</sup>. Además la facturación de “Hidronostrum SAU” a sus clientes apenas superó el 14% del agua comprada a “Desaladora de Escombreras S.A.” debido principalmente a que el precio aplicado a los ayuntamientos estaba subvencionado para poder competir con el suministro procedente del MCT y del trasvase Tajo – Segura. Pero el resultado fue la acumulación de pérdidas y la descapitalización de la empresa. Como puede apreciarse en el Cuadro 2 y en el Cuadro 3 los ingresos facturados por venta de agua nunca permitieron cubrir los gastos asociados a su producción ni financiar, como se pretendía inicialmente, los costes de construcción de la planta.

<sup>14</sup> Sobre las características técnicas de la planta desalinizadora de Escombreras hay disponible información detallada en: <[http://www.tedagua.com/uploads/1298302563\\_articulo\\_desaladora\\_escombreras.pdf](http://www.tedagua.com/uploads/1298302563_articulo_desaladora_escombreras.pdf)>.

<sup>15</sup> Su grado máximo de utilización se produjo en 2013, con un 17’7%.

Cuadro 1

año	Volumen de agua desalada Hm <sup>3</sup>	Suministro de Agua desalinizada por la planta de Escombreras		(b / a) %
		Ventas (euros)		
		De Escombreras a Hidronostrum (a)	De Hidronostrum a ayuntamientos y otros (b)	
2009	0,09	2.667.035	46.174	1,7%
2010	0,36	8.172.225	213.130	2,6%
2011	1,13	11.598.150	660.325	5,7%
2012	3,42	14.609.269	2.083.228	14,3%

Fuente: Cuadro 2 y Cuadro 3 y Diario de Sesiones de la Comisión de Política Territorial...de la Asamblea Regional de Murcia (2014, nº 18).

Cuadro 2

"Desaladora de Escombreras S.A." (euros)				
año	Ventas	Beneficios	Patrimonio Neto	Capital Escriturado
2006	0	-10.177	50.323	60.500
2007	0	-42.225	8.098	60.500
2008	0	-23.104	31.565	81.807
2009	2.667.035	-799.091	-767.526	81.807
2010	8.172.225	0	71.910	931.807
2011	11.598.150	0	71.910	931.807
2012	14.609.269	-1.333.943	-1.262.033	931.807

Fuente: Cuentas Anuales e Informes de Auditoría de la empresa, varios años.

Cuadro 3

"Hidronostrum SAU" (euros)				
año	Ventas	Beneficios	Patrimonio Neto	Capital Escriturado
2006	0	-60.984	2.964.016	3.025.000
2007	0	-78.907	2.885.110	3.025.000
2008	0	-76.358	2.896.509	3.025.000
2009	46.174	-3.041.537	4.344.124	7.566.000
2010	213.130	-8.931.605	8.624.014	12.230.000
2011	660.325	-11.182.217	297.797	12.230.000
2012	2.083.228	-12.870.169	-12.572.372	12.230.000

Fuente: Cuentas Anuales e Informes de Auditoría de la empresa, varios años.

La acumulación de pérdidas hizo necesarias sucesivas ampliaciones de capital con recursos procedentes de "Ente Público del Agua" (es decir, del presupuesto de la Comunidad Autónoma) tanto en "Hidronostrum SAU" como en "Desaladora de Escombreras S.A."<sup>16</sup>.

Ante esta situación, en febrero de 2011 el gobierno de la Región de Murcia acordó iniciar los trámites para la extinción de ambas sociedades y el traspaso su patrimonio y la gestión de la planta desalinizadora a manos del Ente Público del Agua. Posteriormente, en julio de 2013, el Ente Público del Agua es disuelto, y sus funciones y sus bienes asumidos por la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales<sup>17</sup> (ESAMUR).

En respuesta a esta reorganización, las dos principales empresas privadas implicadas en el desarrollo de la planta desalinizadora, "Hydro Management S.L." y "Tedagua S.A." interpusieron sendas reclamaciones judiciales por impago de facturas e incumplimiento de contrato contra "Desaladora de Escombreras S.A." en julio y octubre de 2012 por importes de 570 y 12'4 millones de euros respectivamente.

En síntesis, un proyecto que debía resolver la demanda social de agua en la Región de Murcia, no sólo resultó infructuoso sino que, lejos de autofinanciarse y tener un reducido impacto presupuestario, acumula un desembolso de recursos presupuestarios de 12'2 millones de euros y una deuda potencial de 600 millones de euros.

<sup>16</sup> Esa es la razón de que el beneficio contable de los años 2010 y 2011 sea exactamente 0 € en "Desaladora de Escombreras SA".

<sup>17</sup> ESAMUR es la empresa pública creada en 2002 para gestionar las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales.

#### 4.- LOS FACTORES DEL FRACASO: ¿HUBO COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA?

Para evaluar el curso de los acontecimientos conviene hacer una distinción entre el proyecto de suministro de agua desalinizada y los elementos formales que revistió. En otras palabras: ¿era necesaria la construcción de una planta de desalinización? y ¿fue idónea la fórmula de construcción – financiación – operación elegida para ello?

Respecto a la primera cuestión es evidente que, al contrario de lo que anticipaba el gobierno regional, el volumen de venta de agua desalada nunca alcanzó los niveles requeridos para que el proyecto se autofinanciara sin recursos públicos y por tanto sin impacto presupuestario. En el citado Cuadro 1 se aprecia en primer lugar que el volumen de agua producida anualmente entre 2009 y 2012 fue muy inferior a la capacidad máxima instalada<sup>18</sup> (23 Hm<sup>3</sup> anuales). Y de hecho los ingresos por ventas a ayuntamientos no llegaron a cubrir ni el 15% de la facturación de la empresa “Desaladora de Escombreras” a “Hidronostrum”, entre otras cosas porque el agua se suministraban a los ayuntamientos a un precio inferior al de su coste efectivo, de modo que esta fuente fuera competitiva con su alternativa principal, la MCT.

Obviamente hubo desde el principio una importante sobre – estimación de la demanda de agua a satisfacer por la planta de Escombreras. En primer lugar porque manejar el dato de 470 Hm<sup>3</sup> de escasez estructural a que hacía referencia el “Libro Blanco del Agua” era erróneo, un espejismo: la demanda de agua a la que se enfrentaba la planta desalinizadora dependía de su precio, de la existencia de suministradores alternativos, y de la evolución económica y urbanística. Para un precio igual o superior al que ofertaba la MCT la demanda de agua potable era prácticamente cero: salvo en períodos de sequía extrema, este organismo podía satisfacer la demanda de los municipios, con los que además había una política comercial bastante laxa que les permitía

pagar sus facturas con bastante retraso, lo cual es muy interesante especialmente en épocas de severas restricciones presupuestarias<sup>19</sup>. Además, la crisis económica iniciada con la implosión de la burbuja inmobiliaria en 2008 frenó la expectativas de expansión urbanística y la demanda de agua que tenían asociadas. A todo lo anterior hay que unir la aparición de suministradores alternativos: tal es el caso de las desaladoras promovidas por el “Programa Agua”, que comenzaron a funcionar entre los años 2003 y 2008. Por ello, salvando la utilidad político – administrativa del “Ente Público del Agua” como garante de la certificación de la existencia de suministro, (utilidad que también vino a menos con la crisis inmobiliaria), la planta desalinizadora de Escombreras no podía autofinanciarse por falta de demanda.

¿Se justificaba que el proyecto se realizase por la modalidad de colaboración público – privada a la que se recurrió?

El sistema de arrendamiento encareció sustancialmente el proyecto por las propias características del contrato: si la suma de las cuotas inicialmente pactadas para el periodo 2009 – 2034 eran notoriamente superiores al coste de construcción de la planta, hay que añadir el efecto de la cláusula de actualización de dichas cuotas de acuerdo con la evolución del IPC. Los datos resumidos en el Cuadro 4 son muy elocuentes: en el momento de iniciarse la actividad las cuotas sumaban 361 millones de euros o, dicho en otros términos, suponía un flujo de recursos procedente de “Desaladora de Escombreras S.A.” y con destino a “Hydro Management S.L.” con una tasa interna de rendimiento (TIR) del 8’84%; al finalizar 2012 la suma de las cuotas satisfechas más las pendientes de satisfacer (actualizadas con el IPC) ascendía a 471 millones de euros, equivalente a una inversión con un TIR del 11’26%. Si el compromiso contractual inicial ya era elevado (pagar 361 millones a cambio de una infraestructura valorada en 111 millones), su incremento fue brutal: 110 millones en tan solo 4 años de funcionamiento.

Cuadro 4

Coste del arrendamiento de la planta desalinizadora (euros)			
	Coste ejecución	suma cuotas (con actualización IPC)	TIR
2009	111.000.000	361.643.419	8,84%
2010	---	391.241.696	9,36%
2011	---	461.083.216	11,07%
2012	---	471.312.524	11,26%

Fuente: Cuentas Anuales, Informes de Auditoría de “Desaladora de Escombreras S.A.” y elaboración propia.

<sup>18</sup> Los datos físicos de suministros de agua desalada fueron aportados por el Consejero de Agricultura y Agua en su comparecencia ante la Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Agua. Véase “Diario de Sesiones” de la citada comisión, año 2014, nº 18, página 322.

<sup>19</sup> A finales de 2012 las deudas de los ayuntamientos con la MCT ascendían a 76 millones de euros, equivalentes al 68% del importe del agua que les fue facturada durante ese mismo año. Con ocasión de las elecciones municipales de mayo de 2015 hemos sabido que algunos municipios murcianos acumulaban deudas de varios millones de euros con la MCT, sin que ello diese lugar al corte en el suministro.

Una idea más afinada de la ineficiencia del modelo por el que se optó se obtiene al comparar la TIR obtenida por el arrendador del proyecto (Cuadro 4) y el coste efectivo del endeudamiento al que tenía que hacer frente la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en aquellos

años (Cuadro 5), siendo este último muy inferior a aquél, de lo que se deduce que en términos financieros hubiera sido menos gravoso para el gobierno regional financiar el proyecto vía licitación presupuestaria y endeudamiento que mediante arrendamiento financiero.

Cuadro 5

Coste efectivo del endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (miles de euros)

Año	Deuda	Intereses	Interés efectivo
2004	748.159	29.992	4,2%
2005	691.095	27.329	3,8%
2006	685.719	28.766	4,2%
2007	647.519	30.220	4,5%
2008	755.232	29.780	4,2%
2009	1.340.484	38.477	3,7%
2010	2.106.694	50.826	2,9%
2011	2.805.841	92.281	3,8%
2012	4.627.700	167.710	4,5%
2013	5.542.580	225.602	4,4%

Fuente: Boletín Estadístico (Banco de España), Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (Ministerio de Hacienda) y elaboración propia.

Otra forma de aproximarse al análisis de la inviabilidad del proyecto nos la proporciona el estudio de los costes de producción del agua desalinizada en la planta de Escombreras. En el Cuadro 6 hemos incluido los datos relativos al volumen de agua desalada y los costes de funcionamiento, mantenimiento y arriendo de la planta. Las economías de escala permitían que el coste

de producción de cada m<sup>3</sup> disminuyera con el aumento de la producción pero incluso en el mejor año (2012) el coste fue de 4'69 euros por m<sup>3</sup>. Un coste absolutamente inasumible para los clientes potenciales máxime cuando la tarifa para abastecimiento aplicada por la MCT a los ayuntamientos era de 0'50 euros por m<sup>3</sup>; y la del trasvase Tajo – Segura para los agricultores 0'11 € m<sup>3</sup>.

Cuadro 6

Coste de producción del agua por la "Desaladora de Escombreras S.A."

año	Producción (m <sup>3</sup> )	Gastos (euros)				Total	coste (euros/ m <sup>3</sup> )
		Aprovisionamientos	Otros	Arrendamiento			
2009	87.767	689.070	71.830	4.063.018	4.823.918	54,96	
2010	358.813	2.992.983	216.344	5.291.233	8.500.559	23,69	
2011	1.125.721	3.767.682	73.097	7.830.444	11.671.224	10,37	
2012	3.421.897	5.059.443	1.476.619	9.523.734	16.059.797	4,69	

Fuente: Cuentas Anuales e Informes de Fiscalización de la empresa, Cuadro 1 y elaboración propia.

¿Y la normativa europea en materia de déficit público? ¿Justificaba el recurso a este tipo de PPP?

Atendiendo a su impacto presupuestario y más concretamente al cumplimiento de los límites establecidos por el PEC tampoco se justifica que el proyecto se ejecutase por la fórmula de arrendamiento en vez de optar por la fórmula tradicional de licitación presupuestaria. Tal y como se aprecia en el Cuadro 7, entre los años 2005 (fundación del Ente Público del Agua) y 2009 (activación del contrato de arrendamiento) la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (y de hecho el conjunto de las Administraciones Públicas) presentaba unos niveles de défi-

cit público y endeudamiento inferiores a los establecidos en la legislación comunitaria, lo cual le habría permitido incorporar la licitación de la planta desalinizadora (recordemos que su ejecución tuvo un coste de 111 millones de euros) al presupuesto del año en curso, o bien optar por el "sistema alemán" para minimizar la duración del proceso de construcción. De haberse imputado el coste de construcción al presupuesto de 2009, esto habría supuesto incrementar el gasto de capital en el equivalente al 0'40% del PIB regional, y el déficit público habría ascendido al -1% frente al 0'60%, cifras ambas dentro de los límites impuestos por la legislación europea.

Cuadro 7

## Déficit Público y Endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

año	Déficit (millones de euros)	Deuda (millones de euros)	Déficit (% del PIB)	Deuda (% del PIB)
2004	52,8	748,2	0,2	3,4
2005	247,4	691,1	1,0	2,9
2006	229,2	685,7	0,9	2,6
2007	57,1	647,5	0,2	2,3
2008	-724,1	755,2	-2,5	2,6
2009	-166,3	1340,5	-0,6	4,8
2010	-1.007,0	2106,7	-3,6	7,5
2011	-904,8	2805,8	-3,3	10,2
2012	-1.427,3	4627,7	-5,3	17,1
2013	-428,1	5542,6	-1,6	20,6

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE), Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (Ministerio de Hacienda) y elaboración propia.

## 5.- CONCLUSIONES

La planta desalinizadora de Escombreras nació como un proyecto privado que fue asumido por el sector público autonómico en respuesta al cambio que la política hidrológica nacional experimenta tras las elecciones generales de 2004. Desde el comienzo el gobierno de la Región de Murcia lo presentó como un modelo novedoso de “colaboración público – privada” (PPP) que contribuiría a resolver la escasez estructural de agua en la cuenca del río Segura, pero sin los efectos perversos de la licitación presupuestaria tradicional: demoras en la ejecución, sobrecostos, impacto negativo en el déficit público y en el endeudamiento, etc.

El gobierno regional asumió un proyecto privado pre – existente sin cumplir con algunos requisitos que en el ámbito de las PPP se consideran muy aconsejables tanto para evitar “elefantes blancos” como para protegerse de la presión de lobbys que buscan “capturar ren-

tas” del Estado: ni se realizó una evaluación previa de idoneidad por un organismo independiente ni se hizo una selección competitiva de los socios del proyecto. Tampoco resultaba muy razonable que esta experiencia de colaboración público – privada naciera del conflicto con otras Administraciones Públicas que, a la postre, se convertirían en competidoras en el suministro de agua en la cuenca del río Segura.

El resultado fue la construcción de un proyecto sobredimensionado, con un coste de producción de agua desalada muy elevado debido tanto a la imposibilidad de aprovechar las economías de escala (la producción nunca alcanzó el 15% de su capacidad) como por el lastre que supone el oneroso contrato de arrendamiento financiero mediante el que se construyó la infraestructura. Además los datos muestran que el reducido nivel de déficit público y endeudamiento permitía financiar un proyecto de este tipo sin recurrir a esta fórmula contractual.

## BIBLIOGRAFÍA

**Albalate, D; Bel, G y Bel – Piñana, P** (2015): “Tropezando dos veces en la misma piedra: quiebra de autopistas de peaje y costes para contribuyentes y usuarios”, *Revista de Economía Aplicada*, vol XXIII, nº 67, pp. 131 – 152.

**Amengual Antich, J** (2009): “El Control de los Entes Instrumentales”, *Revista Auditoría Pública*, nº 49, pp. 51 – 62.

**Baeza, M A y Vassallo, J M** (2011): “La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 65, pp. 51 – 60.

**Banco Mundial** (2012): *Public – Private Partnerships Reference Guide*, version 1.0, Washington.

**Borrajo Iniesta, I** (1993): “El Intento de huir del derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 78, pp. 236 y ss.

**Comisión Europea** (2003): *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*.

**Comisión Europea** (2004): Libro Verde sobre la Colaboración Público – Privada y el Derecho Comunitario en Materia de Contratación Pública y Concesiones.

**Comisión Europea** (2014): *Guide to Cost – Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014 – 2020.*

**Cuadrado Roura, J. y Carrillo, M.** (2008): Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas. Serie Documentos de Trabajo 03/2008, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

**Engel, E.; Fischer, R. y Galetovic, A.** (2014): Economía de las Asociaciones Público – Privadas. Lecturas de *El Trimestre Económico*, nº 105, México.

**Fernández Llera, R.** (2004): El endeudamiento de las comunidades autónomas: disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa, Tesis Doctoral, Universidad de Oviedo.

**Fernández Llera, R.** (2005): “Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance”, *Revista Auditoría Pública*, nº 35, pp. 7 – 20.

**Fernández Llera, R.** (2011): “Descentralización, deuda pública y disciplina de mercado en España”, *Innovar*, 21(39), 67-81.

**Fondo Monetario Internacional** (2004): *Public – Private Partnerships.*

**Hemming, R.** (2006): *Public – Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risks, International Monetary Fund*, Washington.

**Iturriaga Nieva, R.** (1997): “Las Sociedades Públicas, un Dudoso Instrumento de Gestión”, *Auditoría Pública*, nº 10, pp. 65 – 68.

**Martínez Manzanedo, R.** (2006): “La Contabilidad de la Colaboración Público – Privada en el Contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, pp. 187 – 196.

**Mur, M.** (2011): “Una Aproximación al Sector Público Empresarial Local”, *Revista Española de Control Externo*, volumen 13, nº 38, pp. 135 – 156.

**OCDE** (2008): *Public – Private Partnerships: In pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, París.

**Palá Laguna, R.** (2012): “Algunas Cuestiones sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades Mercantiles Autonómicas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29 y 40, pp. 49 – 100.

**Pascual García, J.** (2010): “La Huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los Controles Financieros por los Nuevos Entes del Sector Público”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 60, pp. 109 – 128.

**Ridao Martín, J.** (2012): “La colaboración público – privada en la dotación de infraestructuras públicas. La situación actual en España y las alternativas al actual marco regulador”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 94, pp. 177 – 207.

**Ridao Martín, J. y García Martínez, A.** (2013): “La precaria viabilidad de determinadas concesiones de autopistas de peaje en España. Lecciones estructurales para el modelo de colaboración público-privada y una propuesta de solución coyuntural”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 87, pp. 95 – 135.

**Robinson, J. A. y Torvik, R.** (2005): “White Elephants”, *Journal of Public Economics*, vol 89, pp. 197 – 210.

**Ter – Minassian, T. y Ruiz, J. L.** (2006): “Aspectos Económicos en la Colaboración Público – Privada”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 45, pp. 41 – 57.

**Utrilla de La Hoz, A.** (2002): “Organismos y Empresas Públicas Locales: Evolución y Dimensión Económica”, *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 204 – 217.

**Utrilla de La Hoz, A.** (2006): El Sector Público Empresarial Autonómico y Local, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.