

## Almacén Subterráneo de Gas Castor

España

*Reclamación SG/F/2014/01*

Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones -

# INFORME DE CONCLUSIONES

*10 de abril de 2018*

---

Preparado por

**Mecanismo de Reclamaciones**

Alfredo Abad

---

**Sonja Derkum**

*Jefe de División*

*Mecanismo de Reclamaciones*

Distribución Externa

Ciudadano español particular

PCDTS

Grupo Cobra

Distribución Interna

Comité de Dirección

Secretario General

Inspector General

Servicios competentes del BEI

## **El Mecanismo de Reclamaciones del BEI**

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI está concebido para ofrecer al público un instrumento de resolución alternativa y preventiva de sus desavenencias con el Banco en casos en los que el público estime que el Grupo BEI ha hecho algo incorrecto, es decir, si un miembro, o miembros, del público considera que el BEI ha incurrido en un acto de mala administración. A la hora de ejercer el derecho a presentar una reclamación contra el BEI, cualquier ciudadano tiene acceso a un procedimiento de dos instancias, una interna – la División del Mecanismo de Reclamaciones del BEI (MR-BEI) - y otra externa – el Defensor del Pueblo Europeo (DPE).

Los reclamantes que no estén satisfechos con la respuesta del MR-BEI podrán presentar una reclamación confirmatoria dentro de los 15 días siguientes a la recepción de dicha respuesta. Además, los reclamantes que no estén satisfechos con el resultado del procedimiento del MR-BEI y no deseen hacer una reclamación confirmatoria también podrán presentar una reclamación por mala administración contra el BEI ante el Defensor del Pueblo Europeo.

El DPE fue “creado” por el Tratado de Maastricht de 1992 como una institución de la UE a la que cualquier ciudadano o entidad de la UE puede recurrir para investigar a cualquier institución u organismo de la UE por motivo de presunta mala administración. Por mala administración se entiende administración deficiente o errónea. Esto ocurre cuando el Grupo BEI no actúa de acuerdo con la legislación aplicable y/o políticas, normas y procedimientos establecidos, no respeta los principios de buena administración o vulnera los derechos humanos. El Defensor del Pueblo Europeo considera que las irregularidades administrativas, la injusticia, la discriminación, el abuso de poder, la falta de respuesta, la denegación de información y las demoras innecesarias son ejemplos de mala administración. La mala administración también puede estar relacionada con los impactos medioambientales o sociales de las actividades del Grupo BEI y con las políticas relativas al ciclo de proyectos y otras políticas aplicables del BEI.

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI no fue concebido únicamente para ocuparse de casos de incumplimiento por parte del BEI de sus políticas y procedimientos, sino que también trata de resolver el (los) problema(s) suscitado(s) por los reclamantes, como los relacionados con la ejecución de proyectos.

Para más información sobre el Mecanismo de Reclamaciones del BEI, por favor, visite nuestro sitio web:

<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/index.htm>

## ÍNDICE

RESUMEN .....	5
1. ALEGACIONES.....	6
2. RECLAMACIÓN .....	7
3. EL PROYECTO Y LA FINANCIACIÓN DEL BANCO .....	8
4. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN .....	8
5. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA INVESTIGACIÓN DEL MECANISMO DE RECLAMACIONES DEL BEI .....	9
6. TRABAJO REALIZADO POR EL MR-BEI .....	10
7. RESULTADOS .....	11
8. CONCLUSIONES GENERALES .....	17

## RESUMEN

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI (MR-BEI) recibió dos reclamaciones en diciembre de 2013 referentes al proceso de diligencia debida del Banco en el proyecto de Almacén Subterráneo de Gas Castor (el proyecto, o Castor). Las reclamaciones fueron presentadas después de que las autoridades españolas hubieran ordenado la suspensión de las actividades del proyecto Castor en octubre de 2013. Las reclamaciones fueron presentadas por la Plataforma Ciudadana en Defensa de las Terres del Sénia (PCDTS), una asociación de la sociedad civil local con sede en Alcanar (Tarragona) y un ciudadano particular residente en Barcelona (en lo sucesivo, ambos denominados los Reclamantes). Las reclamaciones cuestionaban la evaluación del proyecto por el Banco a la luz de las políticas energéticas de la UE y del BEI, al igual que el proceso de diligencia debida de carácter económico, financiero y jurídico del proyecto llevado a cabo por el Banco. En particular, los Reclamantes instaban al MR-BEI a revisar la evaluación del proyecto del Banco en lo referente a los **costes de inversión, el mercado y las inversiones alternativas** del proyecto. Los Reclamantes también plantearon dudas con respecto a la evaluación realizada por el Banco de la capacidad técnica y financiera del principal inversor y promotor del proyecto, así como del marco jurídico de la concesión.

El MR-BEI llevó a cabo una revisión independiente de las alegaciones en conformidad con las disposiciones previstas en el documento «Mecanismo de Reclamación del BEI: Principios, Mandato y Reglamento Interno». En dicha revisión se evaluaron las reclamaciones en el marco de las políticas y de los procedimientos que rigen la diligencia debida del Banco a la hora de financiar proyectos. Se mantuvieron dos reuniones separadas con los Reclamantes en septiembre de 2014.

El MR-BEI ha concluido que los servicios del Banco evaluaron el proyecto de acuerdo con las políticas energéticas de la UE y el BEI vigentes en el momento. Concluyó igualmente que el Banco había identificado y evaluado correctamente los riesgos asociados a los costes de inversión y a las previsiones de mercado, así como las inversiones alternativas. El MR-BEI también considera adecuada la evaluación del Banco de las capacidades técnicas y financieras de los inversores y promotores del proyecto, así como del marco normativo de la inversión. Estos análisis fueron documentados de una manera puntual y puestos oportunamente en conocimiento de los órganos decisorios del Banco. La revisión del MR-BEI y los asuntos suscitados por los Reclamantes han confirmado la importancia de los procesos de evaluación de proyectos del Banco como parte de sus decisiones de financiación.

**En virtud de todo lo anterior, el MR-BEI concluye que su investigación no revela ningún tipo de incumplimiento por parte de los servicios del Banco. Por consiguiente, el MR-BEI considera el caso resuelto y cerrado sin mala administración por parte del Banco.**

## INFORME DE CONCLUSIONES

**Proyecto:** Almacén Subterráneo de Gas Castor

**Reclamantes:** Ciudadano particular español y Plataforma Ciudadana en Defensa de les Terres del Sènia (PCDTS)

Reclamaciones recibidas: Diciembre de 2013

**Estado del préstamo:** Reembolsado

**Aprobaciones:** Informes del Consejo de Administración de julio de 2010 y de septiembre de 2011. Decisión del Comité de Dirección de junio de 2013.

**Importe del contrato:** Suscripción de Bonos para la financiación del Proyecto (300 millones de euros) y Facilidad de Mejora Crediticia (200 millones de euros)

### 1. ALEGACIONES

- 1.1 A comienzos de diciembre de 2013, el Mecanismo de Reclamaciones del BEI (MR-BEI) recibió una reclamación de la Plataforma Ciudadana en Defensa de les Terres del Sènia (PCDTS), una asociación de la sociedad civil local con sede en Alcanar (Tarragona) referente al proyecto Almacén Subterráneo de Gas Castor (el proyecto o el proyecto Castor).

El 20 de diciembre de 2013 el MR-BEI recibió una segunda reclamación sobre el proyecto de un residente español (el reclamante individual) con alegaciones similares. Esta reclamación había sido igualmente presentada ante el Defensor del Pueblo Europeo (DPE) el 3 de diciembre de 2013. Durante las investigaciones preliminares del DPE, se acordó con el reclamante individual que la reclamación sería primero tramitada por el MR-BEI, de conformidad con lo establecido en el Memorando de Entendimiento entre la Oficina del DPE y el Banco<sup>1</sup>.

En lo sucesivo, se hará referencia a la PCDTS y a este ciudadano particular conjuntamente como “los Reclamantes”.

- 1.2 En el presente informe (SG/F/2014/01) se resumen los resultados y las conclusiones de la evaluación de las alegaciones de naturaleza estratégica, económica o financiera (sin incluir cuestiones medioambientales y de seguridad). Con el acuerdo de ambas partes –la PCDTS y el reclamante individual– se procedió a tratar conjuntamente las dos reclamaciones. Este informe suplementa el Informe de Conclusiones SG/E/2013/12, Almacén Subterráneo de Gas Castor España, remitido a los reclamantes el 23 de marzo de 2018, que analiza los riesgos medioambientales y sociales, incluidos los riesgos industriales (seguridad) y sísmicos asociados.

---

<sup>1</sup> [http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints\\_mou\\_eo\\_eib\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mou_eo_eib_en.pdf)

- 1.3 En el Cuadro 1 se resumen las principales alegaciones de esta reclamación (SG/F/2014/01) conforme fueron expresados en los mensajes de correo electrónico intercambiados entre el MR-BEI y los Reclamantes.

### **Cuadro 1 – RESUMEN DE LAS RECLAMACIONES**

**1. El Banco no evaluó correctamente la justificación y la viabilidad del proyecto.**

*Según los Reclamantes, el Banco no evaluó adecuadamente la justificación de la inversión en el contexto del sector energético español, lo que incluye los cálculos de los costes del proyecto, el análisis económico de la demanda de gas futura y el desarrollo de centrales térmicas de ciclo combinado;*

**2. El Banco no evaluó correctamente el marco jurídico del proyecto.**

*Según los Reclamantes, el Banco no evaluó adecuadamente los acuerdos contractuales y las licencias y permisos otorgados por las diferentes administraciones nacional, regionales y locales;*

**3. El Banco no analizó la capacidad técnica y financiera para acometer el proyecto del principal promotor (ACS)**

*Los Reclamantes alegan que el promotor del proyecto no tenía experiencia operativa suficiente para acometer el proyecto y que había conflictos de intereses potenciales entre las compañías del grupo ACS.*

## **2. RECLAMACIÓN**

Los Reclamantes solicitaron que el MR-BEI verificara si

- El Banco llevó a cabo una diligencia debida apropiada a la hora de evaluar los riesgos del proyecto.
- El Banco “*optó por ignorar*” las advertencias de riesgo sísmico.
- El Banco tenía constancia del cambio en el marco jurídico de este proyecto, que reducía el riesgo financiero negativo del proyecto para los promotores del proyecto a expensas de los contribuyentes y de los consumidores de energía.
- El Banco había debidamente evaluado la función de ACS en el proyecto y llevado a cabo una auditoría de costes del proyecto.

### **3. EL PROYECTO Y LA FINANCIACIÓN DEL BANCO**

3.1 El proyecto Castor consiste en la conversión de un campo petrolífero (“Amposta”) abandonado en una instalación de almacenamiento de gas natural. El proyecto, que fue identificado por el Banco como proyecto prioritario a efectos del programa RTE-E<sup>2</sup> de la UE, entrañaba la construcción de dos plataformas marinas, una para pozos y otra para procesos, así como la perforación y construcción de 13 pozos nuevos, una planta de compresión y procesamiento en tierra situada en el municipio de Vinaroz y un gasoducto de 30 km entre las instalaciones marinas y terrestres. El proyecto también incluía la conexión con la red nacional como una parte integral del mismo.

3.2 En el Anexo I de este informe se presenta un cronograma que resume los principales acontecimientos en los ámbitos del proyecto y del Banco.

El 14 de julio de 2010, el Consejo de Administración del Banco aprobó un préstamo de hasta 600 millones de euros para el proyecto Castor de Almacén Subterráneo de Gas. En 2011, el proyecto fue igualmente identificado como un posible candidato para su financiación en el marco del instrumento financiero de la UE de Mejora Crediticia de Bonos para la financiación de Proyectos (PBCE, por sus siglas en inglés -Project Bond Credit Enhancement). El 20 de septiembre de 2011, el Consejo de Administración del Banco aprobó una propuesta para transformar el préstamo inicial en un instrumento de carta de crédito contingente de 200 millones de euros en el marco del PBCE. El saldo del importe del préstamo inicial aprobado se suscribiría como bonos preferentes y/o se prestaría al proyecto a través de la intermediación de bancos aceptables. Las condiciones finales de dicha propuesta fueron aprobadas por el Comité de Dirección del Banco en julio de 2013. El proyecto fue el primero en ser financiado en la fase piloto del Banco del instrumento PBCE lanzado en julio de 2013.

3.3 No obstante, en octubre de 2013 las autoridades españolas ordenaron la suspensión del proyecto a raíz de la actividad sísmica detectada en la región del Golfo de Valencia. En julio de 2014, el promotor presentó una solicitud formal ante las autoridades españolas para renunciar a la concesión. En septiembre de 2014, esta petición fue aceptada por el Gobierno español y la propiedad de las instalaciones revirtieron al Estado español público en virtud de un Real Decreto-Ley<sup>3</sup>.

### **4. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN**

4.1 A raíz de la suspensión de las actividades del proyecto en octubre de 2013, la financiación del BEI fue objeto de especial atención por parte de la sociedad civil española y europea, y del Parlamento Europeo. En otoño de 2013, un grupo de 14 ONGs (ampliado más tarde a 27) solicitó al Banco que aclarara su posición sobre las cuestiones en torno a la suspensión de las actividades del proyecto. Los servicios del Banco contestaron el 27 de noviembre de 2013.

---

<sup>2</sup> Redes Trans-Europeas de Energía.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/04/pdfs/BOE-A-2014-10059.pdf>.



- 4.2 Adicionalmente, el 8 de octubre y el 18 de noviembre de 2013 el reclamante individual escribió al Banco pidiendo varias explicaciones referentes a la evaluación del proyecto y al proceso de diligencia debida del Banco. Los servicios del Banco respondieron mediante carta fechada el 5 de diciembre de 2013. Entretanto, el 3 de diciembre de 2013 el reclamante individual había presentado una reclamación ante el DPE. El DPE abrió un procedimiento telefónico y se acordó con el reclamante que el MR-BEI resolvería la reclamación conforme al Memorando de Entendimiento entre el DPE y el Banco. En las comunicaciones intercambiadas entre el DPE, el reclamante individual y el MR-BEI, el reclamante individual manifestó que no estaba satisfecho con la contestación del Banco de 5 de diciembre de 2013.
- 4.3 En su reclamación de diciembre de 2013, la PCDTs hacía referencia a su carta enviada al Banco en 2010, en la que expresaba sus dudas sobre la financiación del proyecto por el BEI. La PCDTs también facilitó información sobre las reclamaciones que había presentado ante la Comisión Europea y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en 2010. Dichos documentos fueron incluidos en la revisión del MR-BEI de la presente reclamación.

## 5. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA INVESTIGACIÓN DEL MECANISMO DE RECLAMACIONES DEL BEI

- 5.1 En el ejercicio de sus actividades, el BEI está sujeto al Tratado de la Unión Europea (TUE), al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al igual que a sus Estatutos y al marco legal y reglamentario correspondiente de la Unión Europea. Así pues, el BEI debe operar de una manera que garantice que sus diversas actividades se lleven a cabo dentro del cumplimiento del Derecho de la UE. Asimismo, el BEI revisa periódicamente sus políticas y procedimientos internos con vistas a perfeccionar el marco normativo conforme al cual se realizan sus actividades. El documento Mecanismo de Reclamaciones del BEI: Principios, Términos de Referencia y Reglamento Interno resulta aplicable a las reclamaciones relativas a mala administración<sup>4</sup> incurrida por el Grupo BEI.
- 5.2 Con arreglo al apartado 4 de la sección "Principios" del documento «Mecanismo de Reclamación del BEI: Principios, Mandato y Reglamento Interno» (CMPTR, *por sus siglas en inglés*): *"Las decisiones relativas al mandato de inversión del BEI, sus directrices de política crediticia o su participación en operaciones de financiación se sustraen al ámbito de aplicación del Mecanismo"*.
- 5.3 De conformidad con lo establecido en el artículo 2.3 de la Parte IV del CMPTR *"la División Mecanismo de Reclamaciones del BEI carece de competencia para investigar reclamaciones relativas a organizaciones internacionales, instituciones y organismos comunitarios o a autoridades nacionales, regionales o locales"*. Además, *"el MR-BEI no podrá ocuparse de reclamaciones ya presentadas ante otros mecanismos de revisión administrativa o judicial o que ya han sido resueltas por estos últimos"*; por consiguiente,

---

<sup>4</sup> Esto ocurre cuando el Grupo BEI no actúa de acuerdo con la legislación aplicable y/o políticas, normas y procedimientos establecidos, no respeta los principios de buena administración o vulnera los derechos humanos.

el examen del MR-BEI se centra en las acciones relacionadas con la evaluación y el seguimiento globales de proyectos del BEI.

- 5.4 A la hora de analizar el posible incumplimiento del Banco durante el proceso de diligencia debida, el MR-BEI toma en consideración las políticas del Banco aplicables a la evaluación de proyectos, incluidas las Políticas Operativas correspondientes. En el momento de la evaluación por el Banco del proyecto Castor, la Política Crediticia para el Sector Energético del BEI estaba establecida en tres documentos: *The EIB Energy Review* (Revisión del Sector de la Energía del BEI) de octubre de 2006, *Clean Energy for Europe: A reinforced EIB Contribution* (Energía Limpia para el Futuro: Una Contribución Reforzada del BEI) (junio de 2007) y *Financing of Nuclear Energy* (julio de 2007). Estos tres documentos fueron sustituidos en 2013 por un único documento, el *EIB Energy Lending Criteria* (Criterios del BEI para la Concesión de Créditos al Sector de la Energía). A los efectos del análisis de las alegaciones, el MR-BEI hará referencia a los dos primeros documentos, que eran los que estaban en vigor en el momento de la primera diligencia debida del Banco (octubre – julio de 2010).
- 5.5 Entre otros documentos operativos relevantes cabe mencionar *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB*<sup>5</sup> y los documentos internos del Banco que proporcionan directrices para la evaluación de proyectos. Los criterios de una evaluación típica del BEI tienen en cuenta las características específicas de cada proyecto y se basan en la elegibilidad del proyecto, esto es, su coherencia con los objetivos prioritarios de la UE, y la rentabilidad económica y financiera del proyecto basada en un análisis cuantitativo de la demanda de los productos/servicios a lo largo de la vida del proyecto. Este análisis de diligencia debida adopta la forma de una evaluación del valor añadido de un proyecto basado en tres pilares: 1) Contribución del proyecto a los objetivos de la UE, 2) Calidad y solidez de la inversión y 3) Contribución del BEI<sup>6</sup>.

## 6 TRABAJO REALIZADO POR EL MR-BEI

- 6.1 La reclamación de la PCDTS fue registrada en diciembre de 2013 con el número de referencia SG/E/2013/12. En enero de 2014, el MR-BEI registró la reclamación del reclamante individual con la referencia SG/F/2014/01. Los dos casos reflejan las diferencias en el contenido de las reclamaciones: las alegaciones relacionadas con aspecto de gobernanza se abordan en el caso SG/F/2014/01, mientras que las alegaciones relativas a los impactos medioambientales y sociales y a riesgos industriales

---

<sup>5</sup> <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/economic-appraisal-of-investment-projects.htm>. Si bien este documento fue publicado en abril de 2013, no introduce directrices nuevas sino que solo refleja las prácticas del BEI a la hora de llevar a cabo la evaluación económica de proyectos.

<sup>6</sup> Pilar 1: Los objetivos de las políticas de la UE, engloban los Objetivos Operativos Prioritarios del BEI basados en los objetivos de la UE y nacionales.

Pilar 2: Calidad y solidez de la inversión: se analizan los riesgos financieros del proyecto y del promotor, así como de los factores mitigantes de dichos riesgos. Este pilar hace hincapié en la tasa de rendimiento económico (ERR, por sus siglas en inglés - *Economic Rate of Return*), las capacidades de implementación y operativas del promotor, así como en el marco institucional del proyecto.

Pilar 3: Contribución del BEI, se aborda la contribución institucional y técnica que brinda la participación del BEI en la financiación de un proyecto en términos de la asistencia técnica facilitada o de la ventaja financiera que supone la participación del Banco en la financiación del proyecto.

se trataron en el caso SG/E/2013/12. El presente informe hace referencia exclusivamente al caso SG/F/2014/01.

- 6.2 En septiembre de 2014, el MR-BEI llevó a cabo un proceso de Determinación de los Hechos e Interacción de las Partes Interesadas en Alcanar (Tarragona) para aclarar las alegaciones y explicar el mandato del MR-BEI a los Reclamantes. Se acordó con el reclamante individual que, puesto que las alegaciones de la reclamación SG/E/2013/12 también cubren su reclamación, él también recibiría las conclusiones del MR-BEI una vez finalizadas. El reclamante individual solicitó un informe separado en lo concerniente a los puntos restantes de su reclamación. Tras las pertinentes aclaraciones con ambos reclamantes, se acordó que el MR-BEI emitiría un informe conjunto para abordar las preocupaciones comunes de ambas partes.

## 7. RESULTADOS

- 7.1 *Alegación 1: El Banco no evaluó correctamente la justificación y la viabilidad del proyecto.*

### 7.1.1 Detalles de la alegación

Según los Reclamantes, el Banco no evaluó correctamente la justificación de la inversión en el contexto del sector energético español. Además de las orientaciones de política, los Reclamantes consideran que el Banco no evaluó correctamente los costes del proyecto, el análisis económico de la futura demanda de gas y el desarrollo de centrales térmicas de ciclo combinado.

### 7.1.2 Marco normativo

La política relevante del Banco para valorar esta alegación es la contenida en el documento EIB Energy Review. Este documento esboza una (i) revisión de operaciones pasadas del BEI en el sector de la energía; (ii) establece el contexto general en el que opera el BEI desde la perspectiva del panorama energético mundial, los escenarios de precios de la energía y el panorama del sector de la energía de la UE; y (iii) propone ámbitos clave para la financiación del Banco. En el documento<sup>7</sup> se indica que uno de los principales objetivos de la política [energética] de la UE es “*el desarrollo del mercado interior de energía, en particular los mercados de electricidad y gas, mediante el fomento de la competencia y el desarrollo de las Redes Transeuropeas (RTE) de energía*”<sup>8</sup> y que una de las principales prioridades del apoyo del BEI es “*contribuir al logro de los objetivos energéticos de la UE*”<sup>9</sup>; en el documento también se hace hincapié en que los “*grandes proyectos energéticos (por ej.: grandes instalaciones de importación de energía, etc.) son elementos clave de las políticas energéticas nacionales y de la UE. Entre estos proyectos, las RTE de energía son de máxima prioridad para la política energética de la UE debido a su contribución a la creación de un mercado interior de energía, a la diversificación de las importaciones de energía y al reforzamiento de la seguridad del suministro de*

---

<sup>7</sup> EIB Energy Review, página 29, 31 de enero de 2006

<sup>8</sup> Proyectos prioritarios para las Redes Transeuropeas de energía (RTE-E): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127066>

<sup>9</sup> EIB Energy Review, página 29, 31 de enero de 2006.

*energía*<sup>10</sup>. Así pues, y en términos de grandes proyectos de energía, como el Castor, el Banco establece dos prioridades clave: *“la financiación de RTE de energía y de proyectos de energía que contribuyan a las regiones de la UE rezagadas en su desarrollo económico”*<sup>11</sup>.

Asimismo, con vistas a determinar la elegibilidad del proyecto para su financiación por el BEI, la evaluación del Banco trata de demostrar su coherencia con los objetivos prioritarios de la UE, y la rentabilidad económica y financiera del proyecto basada en un análisis cuantitativo de la demanda de los productos/servicios durante la vida del proyecto. Este análisis de diligencia debida toma la forma de una estimación del valor añadido de un proyecto basada en los tres pilares mencionados en el punto 5.6.

El análisis de parámetros específicos, tales como los costes del proyecto y el análisis económico de la demanda de gas prevista, forman parte de la diligencia debida del Banco para determinar la viabilidad del proyecto.

### 7.1.3 Resultados

En términos de la contribución a los objetivos de la UE (Pilar 1), el análisis del Banco en 2009/10 determinó la importancia de las instalaciones de almacenamiento de gas natural en España y en la península ibérica al proporcionar flexibilidad y seguridad en el suministro de gas, caracterizado por grandes oscilaciones en la demanda de un lado y una oferta rígida de otro, y ello en un contexto de variaciones estacionales en la demanda. Los servicios del Banco confirmaron que el Almacén Subterráneo de Gas Castor era un proyecto prioritario del plan energético español (tipo A Urgente) y un proyecto de interés común prioritario de la RTE-E. En términos de la calidad y solidez de la inversión (Pilar 2), los servicios del Banco analizaron la contribución del proyecto al sistema gasista español. Se consideró que Castor contribuiría de una manera significativa y única a la capacidad de almacenamiento de gas natural combinada de España, especialmente en la región de Barcelona, reduciendo el riesgo de interrupción del suministro y mejorando la gestión del sistema gasista en situaciones de exceso de demanda (cargas pico) y de exceso de oferta. En cuanto a la contribución del BEI a la inversión (Pilar 3), los servicios del Banco analizaron que este tipo de gran proyecto de infraestructura (de gas), que requiere de unos niveles de financiación sustanciales, puede considerarse como uno de los ámbitos centrales donde el Banco puede desempeñar una función destacada. La intervención financiera del Banco contribuiría a la diversificación de la financiación del proyecto, animando a la comunidad financiera a reforzar su apoyo al programa de inversión del promotor.

Así pues, el MR-BEI secunda la opinión de que el proyecto respondía plenamente al criterio de los objetivos de las políticas de la UE (*contribución a la creación de un mercado interior de energía, a la diversificación de las importaciones de energía y al reforzamiento de la seguridad del suministro de energía*) y, por ende, a los objetivos operativos prioritarios del BEI. Por consiguiente, la información anterior fue correctamente evaluada y comunicada a los órganos rectores del Banco.

---

<sup>10</sup> EIB Energy Review, página 30, 31 de enero de 2006.

<sup>11</sup> EIB Energy Review, página 31, 31 de enero de 2006.

En el momento de presentar la reclamación y en intercambios posteriores, los Reclamantes también formularon alegaciones específicas relativas al análisis del Banco de los costes del proyecto, cambios en la demanda de mercado (especialmente teniendo en cuenta la crisis económica y financiera que golpeó a España entre 2010 y 2013) y la falta de análisis de alternativas tales como los ciclos combinados de gas. Estos tres elementos fueron incluidos en la evaluación financiera y económica de las operaciones que realizó el Banco.

Costes del proyecto: Los Reclamantes plantearon dudas referentes a la escalada de los costes de inversión, desde 481 millones de EUR estimados en 2007 por el promotor hasta unos costes de inversión finales de 1 280 millones de EUR en marzo de 2010. Esta cifra no incluye la inversión en el gas colchón ni otros gastos. La suma de todos los costes situó la inversión total en cerca de 1 700 millones de EUR.

La revisión del MR-BEI confirmó que se había llevado a cabo un análisis de los costes de inversión como parte de la evaluación del proyecto del BEI. En junio de 2010, basándose en la información facilitada por el promotor, pero ajustando las cifras con sus propias estimaciones, el Banco también calculó una inversión total cercana a 1 700 millones de EUR. Las estimaciones del Banco arrojan diferencias con respecto a las cifras del promotor en varias partidas, e incluyen otras partidas tales como una provisión para abandono como exige la ley. Los servicios del Banco también documentaron que el coste unitario del proyecto se situaba en el extremo superior del rango comparado con el de otras instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas, pero en los documentos de evaluación se hacía constar asimismo que ello podría explicarse en una cierta medida por el hecho de que el almacén estuviera situado mar adentro, lo cual exigía más instalaciones de las que habrían sido necesarias en caso de tratarse de un proyecto en tierra firme.

Basándose en lo anterior, el MR-BEI concluye que los servicios del Banco evaluaron y analizaron correctamente los riesgos asociados a los costes de inversión. También se tuvieron en cuenta los riesgos derivados de la falta de costes de referencia en proyectos de almacenamiento subterráneo de gas. Asimismo, los servicios del Banco identificaron medidas para mitigar los riesgos. Dicha información fue igualmente documentada y comunicada como parte del proceso decisorio del Banco.

Demanda de mercado: Los Reclamantes consideran que el Banco no llevó a cabo un análisis económico correcto de la demanda de gas futura, especialmente a la luz de la crisis económica y financiera que golpeó a España entre 2010 y 2013.

El MR-BEI observa que los documentos de la evaluación del Banco contenían una evaluación detallada del mercado y de la demanda de gas. El análisis del Banco se basó en la previsión contenida en el Plan de demanda de gas para 2008-2016 del Gobierno español, que incluía una capacidad de almacenamiento subterráneo de 1,2 Mm<sup>3</sup>/h. Ya en junio de 2010, el Banco identificó el posible efecto de “*la reciente desaceleración económica*”, pero concluyó que la necesidad de almacenamiento de gas seguía siendo urgente. Esta conclusión se basaba en la capacidad de almacenamiento de gas existente y en su insuficiencia para satisfacer las necesidades de almacenamiento y picos estacionales de España. Los servicios del Banco elaboraron igualmente proyecciones

económicas y financieras con diferentes escenarios (al alza y a la baja) de cambios de precios y demanda de gas. En el análisis económico, el Banco identificó que el proyecto iba a cumplir 3 grandes funciones: (i) almacenamiento estacional (permitiendo comprar más gas en verano, cuando es más fácil de obtener y generalmente más barato, y usarlo en invierno); (ii) recorte de picos de demanda (al poder usarse para satisfacer la demanda los días con temperaturas extremas, por encima/debajo de las medias); (iii) mejora de la seguridad del suministro. En 2011, los servicios del Banco llevaron a cabo una actualización de impactos potenciales de los precios del gas en el proyecto. No se consideró necesario hacer una actualización de la demanda de gas porque la retribución estaba fijada por el regulador español y no dependía de la intensidad de la demanda de almacenamiento de gas.

El MR-BEI concluye que el mercado y la demanda fueron valorados correctamente durante la evaluación del Banco. Si bien las dudas de los Reclamantes reflejaban la situación económica vigente en España, el análisis del Banco se basaba en los planes nacionales para el periodo 2008 – 2016 y las proyecciones financieras y económicas fueron realizadas a largo plazo con análisis de escenarios.

Análisis de alternativas de Ciclo Combinado de Gas: Los Reclamantes consideran que el Banco no realizó un análisis de alternativas al almacenamiento subterráneo de gas.

Como se ha indicado anteriormente, el proyecto fue evaluado teniendo en cuenta los objetivos de la política energética de la UE prevaletes en el momento de la evaluación (*contribución a la creación de un mercado interior de la energía, a la diversificación de las importaciones de energía y al reforzamiento de la seguridad del suministro de energía*), y fue incluido en la lista de la Comisión Europea de proyectos prioritarios a los efectos del programa RTE-E. Este criterio parece suficiente cuando se analiza la elegibilidad y el Banco no está obligado a estudiar alternativas, ya que presumiblemente ello habría sido parte del análisis previo realizado por la Comisión Europea en el contexto del establecimiento de los requisitos que debían cumplir los proyectos para beneficiarse de las subvenciones del programa RTE-E. Con todo, el Banco hizo un análisis de la mejor alternativa en el análisis económico y se concluyó que si bien no había ninguna instalación alternativa que pudiera replicar por completo las operaciones de un almacén subterráneo de gas, se estimó que la opción más cercana era una planta de regasificación de gas natural licuado (GNL). De no construirse el Almacén Subterráneo de Gas Castor, sería necesario construir y operar catorce tanques de GNL de 150 000 m<sup>3</sup>.

#### 7.1.4 Conclusiones

El MR-BEI concluye que los servicios del Banco han evaluado la inversión en el contexto de la política energética relevante del Banco y del análisis del valor añadido de tres pilares. Este análisis fue suficientemente documentado y comunicado a los órganos decisorios del Banco.

## 7.2 Alegación 2: El Banco no evaluó correctamente el marco jurídico del proyecto.

### 7.2.1 Detalles de la alegación

Según los Reclamantes, el Banco no evaluó las implicaciones del marco jurídico del proyecto y, en particular, las condiciones de reembolso de la inversión en el supuesto de que la concesión fuera revocada. A juicio de los Reclamantes, el marco normativo eliminaba el riesgo financiero negativo del proyecto para los promotores del proyecto a expensas de los contribuyentes y de los consumidores de energía, y el Banco era consciente de ello.

### 7.2.2 Marco normativo

La evaluación del marco jurídico de los proyectos constituye una parte integral del proceso de diligencia debida tal y como se ha descrito en el punto 5.6. En particular, en el contexto del pilar 2 se analizan los elementos de riesgo restantes no cubiertos por el análisis de la justificación económica del proyecto, de la capacidad del promotor y de los requisitos sociales y medioambientales del BEI.

### 7.2.3 Resultados

El almacenamiento de gas es una actividad regulada y su coste se recupera a través de las tarifas que pagan los usuarios finales, así como mediante la imposición de derechos y tasas cuando proceda. El MR-BEI ha concluido que los servicios del Banco estudiaron, en su diligencia debida, los aspectos regulados y no regulados de la distribución de gas natural en España. Los servicios del BEI identificaron que la retribución del proyecto se regulaba en la Orden ITC/3995/2006, aprobada el 29 de diciembre de 2006 y ratificada en el Real Decreto de la Concesión 855/2008, de 16 de mayo de 2008. La fecha de inclusión definitiva en el régimen retributivo se dejó a decisiones ulteriores de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM), la Comisión Nacional de Energía (“CNE”) y ENAGAS.

La evaluación del Banco también incluye análisis y documentación de las implicaciones del Real Decreto 855/2008 en el caso de caducidad o extinción de la concesión. El decreto establece que en dicho caso las instalaciones revertirán al Estado español y se compensará a la empresa concesionaria por el valor neto contable de las instalaciones afectas al almacenamiento subterráneo de gas, salvo que mediara dolo o negligencia imputable a la empresa concesionaria, en cuyo caso la compensación se limitará al valor residual de las instalaciones.

### 7.2.4 Conclusiones

En el momento de la evaluación, el Banco identificó y evaluó riesgos asociados a elementos del marco jurídico que son parte de las alegaciones del Reclamante. El Banco también identificó correctamente que la inclusión del coste del Almacén Subterráneo de Gas Castor en el régimen retributivo y las tarifas aplicables a los usuarios finales se dejó a decisiones ulteriores. Las implicaciones relativas a la caducidad o extinción de la concesión fueron igualmente evaluadas y tenidas en cuenta por el Banco.

### 7.3 Alegación 3: *El BEI no analizó la capacidad técnica y financiera para acometer el proyecto del principal promotor (ACS)*

#### 7.3.1 **Detalles de la alegación**

Según el Reclamante, el BEI y la UE no analizaron claramente la función de uno de los accionistas (ACS) de la empresa del proyecto ni tuvieron en cuenta su falta de experiencia en la ejecución de este tipo de proyectos. Los Reclamantes también plantearon dudas sobre el análisis del Banco del procedimiento de contratación pública y sobre el hecho de que las compañías relacionadas con los principales inversores en la empresa del proyecto fueran subcontratadas para llevar a cabo ciertos trabajos.

#### 7.3.2 **Marco normativo**

Como se ha descrito en el punto 5.6, la evaluación del BEI se rige por un análisis de valor añadido cuantificado en el que, con arreglo al “Pilar 2”, se evalúa la calidad y solidez de la inversión, sobre todo también en relación con los riesgos de proyecto y promotor y con las medidas para mitigar riesgos restantes posibles, al igual que con las capacidades de ejecución y operativas del promotor.

#### 7.3.3 **Resultados**

Los documentos evaluados por el BEI presentaban la estructura accionarial del proyecto y facilitaban un análisis financiero y operativo detallado de los accionistas. El análisis abarcaba a ENAGAS, la compañía de gas del sector público español, ya que estaba previsto que la misma se hiciera cargo y explotara el proyecto una vez ejecutado. El principal accionista, ACS, es presentado como una contraparte bien conocida del Banco, predominantemente en el marco de estructuras de financiación de proyectos a lo largo de varios años. El análisis del historial y experiencia de construcción y operativo de ACS SCE<sup>12</sup>, el socio mayoritario del proyecto Almacén Subterráneo de Gas Castor, fue puesto de manifiesto por los servicios del Banco. Los análisis se centran en la experiencia en diferentes países y ponen de relieve la experiencia adquirida por los inversores en los sectores del petróleo y del gas, así como en la construcción de plataformas marinas. El análisis de ACS, junto con el de ENAGAS, hace hincapié en las sinergias de ambas compañías para la construcción y la explotación de la infraestructura de almacenamiento de gas.

Como parte de su diligencia debida, los servicios del Banco también evaluaron y documentaron el procedimiento de contratación pública. El promotor es una empresa privada a la que el Estado español había otorgado derechos especiales y exclusivos para el desarrollo y la explotación del proyecto: la concesión de 30 años del Almacén Subterráneo de Gas Castor. El Banco tuvo en consideración el hecho de que solo una compañía se hubiera presentado a la licitación y de que la adjudicataria fuera una filial del accionista mayoritario. También se destacó que la subcontratista seguía una metodología transparente de costes más honorarios. Como resultado, los servicios del Banco concluyeron que, si bien la falta de competencia en respuesta a la licitación publicada en el [Diario Oficial de la Unión Europea] no era un resultado ideal, el Banco estaba satisfecho de que la supervisión normativa reforzada implantada recientemente

---

<sup>12</sup> La filial de ACS participada al 100% a través de la cual el grupo ACS desarrolla sus servicios industriales y actividades energéticas.



por el Gobierno español garantizaría la aplicación de prácticas de contratación aceptables para el Banco durante toda la ejecución del proyecto. En los documentos de evaluación también se indica que el sistema normativo español aún no tenía costes de referencia para instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas, a diferencia de otros elementos del sector gasista (por ej.: líneas de transmisión y plantas de regasificación de GNL). Como consecuencia, los servicios del Banco resumieron las regulaciones adicionales puestas en marcha por el Gobierno español en 2008 con vistas a poder supervisar adecuadamente la contratación y los costes y así calcular la retribución de los promotores de proyectos de almacenamiento subterráneo de gas. En virtud de dichas nuevas regulaciones, las instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas estarían obligadas a seguir un procedimiento de licitación abierta para todas las subcontrataciones de más de un 1 millón de EUR; y el regulador también revisará la idoneidad de todos los costes antes de autorizar el cobro de la retribución regulada.

#### 7.3.4 Conclusiones

El MR-BEI concluye que los servicios han presentado un análisis exhaustivo de las capacidades del promotor y de la estructura del titular de la concesión del proyecto Almacén Subterráneo de Gas Castor ante el Consejo de Administración para su toma de decisión. Los riesgos asociados a la contratación también fueron identificados, evaluados y las medidas para mitigar dichos riesgos fueron correctamente documentadas y comunicadas en el proceso decisorio.

## 8. CONCLUSIONES GENERALES

- 8.1 Las cuestiones planteadas por los reclamantes hacen referencia a la actividad básica del Banco de evaluación de los riesgos financieros, económicos y jurídicos. El MR-BEI observa que la diligencia debida del Banco es un proceso en el que participan equipos de ingenieros, economistas y analistas financieros en estrecha colaboración con el promotor. Las funciones de diligencia debida y de gobernanza interna de los servicios del Banco vienen definidas por su procedimiento para identificar el valor añadido de su participación en la financiación de un proyecto. Adicionalmente, y desde la perspectiva de la evaluación del riesgo de crédito, es deber del Banco identificar y evaluar riesgos financieros y no financieros y, de ser necesario, poner en marcha medidas apropiadas para mitigar dichos riesgos.
- 8.2 Las revisiones del MR-BEI demuestran que las cuestiones a las que hacen referencia las alegaciones de los Reclamantes fueron correctamente identificadas, evaluadas, mitigadas y documentadas por el Banco en la fase de evaluación. La revisión del MR-BEI y los puntos suscitados por los Reclamantes han puesto de manifiesto la importancia de los procesos de evaluación de proyectos del Banco como parte de sus decisiones de financiación.

- 8.3 En virtud de todo lo anterior, el MR-BEI concluye que su investigación no revela ningún tipo de incumplimiento por parte de los servicios del Banco. Por consiguiente, el MR-BEI considera el caso resuelto y cerrado sin mala administración por parte del Banco.

S. Derkum  
Jefe de División  
Mecanismo de Reclamaciones  
10.04.2018

A. Abad  
Jefe de División Adjunto  
10.04.2018

## ANEXO I – CRONOGRAMA DE LOS PRINCIPALES EVENTOS

Fecha	Eventos del proyecto	Eventos del Banco
<b>Mayo de 2008</b>	EIA preparada	
<b>Octubre de 2009</b>	Las autoridades españolas aprueban la Declaración de Impacto Ambiental.	
<b>Octubre de 2009 - Julio de 2010</b>		Diligencia debida
<b>Junio de 2010</b>	Interposición de una acción legal ante los tribunales españoles por fragmentación.	El Banco recibe una comunicación del promotor
<b>Julio de 2010</b>		1ª Aprobación del Consejo de Administración
<b>Abril de 2011</b>		Desembolso del Banco
<b>Junio de 2011</b>		Nota justificando el cumplimiento de las condiciones de desembolso.
<b>Septiembre de 2011</b>		2ª Aprobación del Consejo de Administración
<b>Abril de 2013</b>	Sentencia de la Audiencia Nacional sobre fragmentación.	
<b>Julio de 2013</b>		Aprobación de las condiciones para la Mejora Crediticia del Bono para la Financiación de Proyectos;  El Banco suscribe 300 millones de euros en bonos y 200 millones de euros en concepto de Facilidad de Mejora Crediticia.
<b>Agosto-septiembre de 2013</b>	Inyección de gas colchón  Se provoca sismicidad	
<b>Octubre de 2013</b>	Suspensión del Proyecto por el Gobierno español	
<b>3 de octubre de 2014</b>	Real Decreto del Gobierno español, por el que se aprueba la transferencia del proyecto a ENAGÁS y la renuncia a la concesión de ESCAL.	
<b>Noviembre de 2014</b>		Reembolso de la suscripción de bonos.

## ANEXO II – SIGLAS

ASG	Almacenamiento Subterráneo de Gas
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CNE	Comisión Nacional de Energía
DGPEyM	Dirección General de Política Energética y Minas
DPE	Defensor del Pueblo Europeo
EC	Comisión Europea
ENAGAS	Empresa Nacional del Gas
EUR	Euros (divisa)
IEI	Informe de Evaluación Inicial
MR-BEI	Mecanismo de Reclamaciones del Banco Europeo de Inversiones
PBCE	Mejora Crediticia de Bonos para la Financiación de Proyectos.
PCDTS	Plataforma Ciudadana en Defensa de las Terres del Sénia/Plataforma Ciudadana en Defensa de la Tierras del Cenia.
RTE-E	Redes Trans-Europeas de Energía
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea