

*Expansión de la Red Gasista de
España II*

Reclamación SG/E/2018/13-18 y 20-23

Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones

BORRADOR INFORME DE
EVALUACIÓN INICIAL

Mecanismo de Reclamaciones del BEI

Preparado por

Mecanismo de Reclamaciones del BEI

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI ofrece 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).

Si los reclamantes no quedan satisfechos con el resultado del procedimiento del MR-BEI, pueden presentar una reclamación confirmatoria dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la respuesta del MR-BEI. Los reclamantes que no estén satisfechos con el resultado del procedimiento del MR-BEI y no deseen hacer una reclamación confirmatoria también pueden presentar una reclamación por mala administración contra el BEI ante el DPE.

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 solicitar que se investigue 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 hacer referencia a las repercusiones ambientales o sociales de las actividades del Grupo BEI y a las políticas relativas al ciclo de proyectos y otras políticas aplicables del BEI.

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI no se ocupa únicamente 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 ANALÍTICO | 5 |
| 1 INFORMACIÓN GENERAL | 7 |
| 1.1 Programa | 7 |
| 1.2 Reclamación | 7 |
| 2 ANÁLISIS | 8 |
| 2.1 Objetivos y principios del BEI/UE | 8 |
| 2.1.1 Conformidad con los objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI | 8 |
| 2.1.2 Conformidad con los objetivos y criterios de elegibilidad del FEIE | 11 |
| 2.2 Viabilidad del proyecto | 13 |
| 3 PROPUESTAS DE LÍNEAS A SEGUIR | 15 |
| ANEXO I SIGLAS | 17 |

RESUMEN ANALÍTICO

El 18 de julio de 2017, el Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones (BEI, o "el Banco") aprobó un préstamo de 125 millones de EUR a favor de Redexis Gas S.A., una compañía de transmisión y distribución de gas constituida por el Grupo Redexis Gas (Redexis Gas o "el Promotor"). El Banco tiene una relación consolidada con el promotor, al haber participado en un proyecto anterior durante el período 2015-2018. El préstamo del Banco se utilizará para apoyar el refuerzo y ampliación de redes de distribución de gas natural en 11 comunidades autónomas españolas ("el programa").

Entre el 7 de febrero y el 2 de marzo de 2018, el Banco recibió 10 reclamaciones de contenido similar o exacto referentes al programa de inversiones Expansión de la Red Gasista de España II. En dichas reclamaciones se formulaba un gran número de alegaciones de incumplimiento de las políticas y objetivos del BEI relacionadas con la expansión del promotor a zonas recientemente autorizadas de Canarias ("el proyecto"). En particular, el reclamante plantea dudas en cuanto a: (a) Los objetivos y principios del BEI/Unión Europea (UE) (incluidos los del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)), especialmente en lo concerniente a energía y mitigación del cambio climático y (b) la viabilidad económica, medioambiental y social del proyecto.

Definir la función del BEI a la hora de evaluar el cumplimiento por parte del proyecto de los objetivos y principios del BEI/UE es un cometido complicado, habida cuenta de que los compromisos de la UE dejan una amplia discreción a los Estados miembros para decidir cómo deben alcanzarse. Una vez estudiadas las cuestiones planteadas por los reclamantes y examinada la documentación disponible, el MR-BEI considera que, con respecto a la primera serie de alegaciones, el Banco no ha infringido los objetivos y principios del BEI/UE. En el caso que nos ocupa, el MR-BEI concluye que el examen de elegibilidad del programa del BEI fue apropiado y, por consiguiente, ha decidido archivar las reclamaciones relativas a la compatibilidad del programa con: a) los objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI y (b) los objetivos y criterios de elegibilidad del FEIE.

Ahora bien, con respecto a la segunda serie de alegaciones, es decir, la viabilidad económica, medioambiental y social del proyecto, el MR-BEI ha identificado varias cuestiones en el procedimiento de diligencia debida del programa realizado por el BEI. Las cuestiones pendientes del MR-BEI en relación con el programa, en lo que se refiere a los componentes ubicados en Canarias, hacen referencia a si en el contexto de las políticas, normas y procedimientos del BEI:

- a) El alcance de la evaluación del BEI fue el adecuado habida cuenta del contexto del programa, incluida la evaluación de los potenciales riesgos e impactos medioambientales y sociales (M+S) y la capacidad del promotor para abordar y gestionar los mismos de una manera apropiada.
- b) El BEI adoptó las medidas adecuadas para asegurarse del cumplimiento del Derecho de la UE y nacional, particularmente en cuanto a la decisión de aprobación de la evaluación de impacto ambiental (EIA).
- c) El BEI aplicó correctamente sus normas relacionadas con el clima, especialmente en cuanto a la evaluación de la huella de carbono; y
- d) El BEI evaluó adecuadamente la viabilidad económica del programa.

La resolución de las cuestiones anteriores requiere una revisión en profundidad de la documentación del proyecto y la asistencia de expertos técnicos. Así pues, y para responder a las alegaciones referentes a los componentes ubicados en Canarias, el MR-BEI llevará a cabo un estudio de la financiación por el BEI del programa de expansión de Redexis Gas para determinar su conformidad.

1 INFORMACIÓN GENERAL

1.1 Programa

El 18 de julio de 2017, el Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones (BEI, o "el Banco") aprobó un préstamo de 125 millones de EUR a favor de Redexis Gas S.A., una compañía de transmisión y distribución de gas constituida por el Grupo Redexis Gas (Redexis Gas o "el Promotor"). El préstamo del Banco se utilizará para apoyar la ampliación de una operación de transmisión y distribución de gas ya existente en España. El préstamo estará garantizado en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que constituye una parte central del Plan de Inversiones para Europa (conocido como "el Plan Juncker") para paliar los déficits de inversión en la Unión Europea (UE). El préstamo fue firmado entre el BEI y el promotor en dos tramos: un tramo inicial de 50 millones de EUR el 22 de diciembre de 2017 y un segundo tramo de 75 millones de EUR el 19 de enero de 2018. Hasta la fecha, ninguno de los tramos ha sido desembolsado.

El programa de inversión¹ consta de: (i) 845 kilómetros (km) de gaseoductos de distribución nuevos, (ii) 115 000 acometidas de gas nuevas, (iii) 15 estaciones independientes satélite de regasificación de gas natural licuado (GNL) y (iv) 8 estaciones de aire propanado. Unos 22 municipios de 11 comunidades autónomas españolas serán conectados entre 2018 y 2019, entre ellos, 8 municipios nuevos de las Islas de Tenerife y de Gran Canaria en el archipiélago canario. Provisionalmente, hasta que se disponga de gas natural a través de una nueva terminal de GNL, el servicio en Canarias consistirá en un mix de aire propanado. Las 8 estaciones de aire propanado suministrarán a 240 km de gaseoductos de distribución nuevos y a 19 000 acometidas nuevas.

1.2 Reclamación

Entre el 7 de febrero y el 2 de marzo de 2018, el Banco recibió 10 reclamaciones de contenido similar o exacto relacionadas con la expansión del promotor en zonas recientemente autorizadas de Canarias. Con arreglo al apartado 4.3 del Reglamento Interno del MR-BEI, las reclamaciones fueron declaradas admisibles y seguidamente registradas entre el 8 de febrero y el 16 de marzo de 2018.

En resumen, en las reclamaciones se formulaban varias alegaciones de incumplimiento por parte del BEI de sus políticas y objetivos, especialmente en lo relacionado con la evaluación y el procedimiento de diligencia debida de la financiación propuesta que llevó a cabo el BEI. Conforme se delimita en la reclamación, y considerando el resultado del proceso de revisión, el MR-BEI ha agrupado las cuestiones que deben considerarse en dos temas, a saber:

- Alegaciones referentes a objetivos y principios del BEI/UE, especialmente en lo referente a energía y mitigación del cambio climático.
- Los reclamantes alegan que el proyecto contraviene obligaciones de acuerdos internacionales en materia de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) firmados por la UE o por el BEI. Afirman que esto socava sustancialmente los objetivos y prioridades de las políticas del BEI, particularmente en su lucha contra el cambio climático. Además, los

¹ Los programas de inversión son operaciones multi-propósito con una (o más) características comunes diseñadas para redes como las de transporte, electricidad y transmisión/distribución de gas. Tales programas de inversión entran en la categoría de préstamo de inversión donde la información sobre los gastos de inversión subyacentes es suficiente para analizar el proyecto en una sola fase.

- reclamantes alegan que el proyecto no cumple la política energética regional de la UE, específicamente en relación con las regiones ultraperiféricas. Sostienen que esta política prioriza en gran medida la energía limpia con énfasis en la reducción o sustitución del consumo de combustibles fósiles. Véase el apartado 2.1.1
- Los reclamantes afirman que el BEI no cumplió con su obligación de garantizar que sus operaciones de financiación se ajusten a los principios del FEIE. Véase el apartado 2.1.2
- Alegaciones relativas a la viabilidad económica, medioambiental y social del proyecto.
- Los reclamantes estiman que el proyecto carece de visión a largo plazo y no tiene en cuenta factores generales de sostenibilidad medioambiental y económica en un buen número de aspectos. En primer lugar, los reclamantes alegan que la evaluación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) tuvo un alcance limitado, al no considerar emisiones inherentemente asociadas a componentes de la cadena de valor del GNL (vgr.: extracción, procesamiento, transporte y distribución). En segundo lugar, afirman que el BEI no tuvo en cuenta alternativas de energías renovables en el contexto de las Islas Canarias. Los reclamantes consideran que la inversión del BEI es contraproducente y socava los esfuerzos mundiales para reducir la huella de carbono. En tercer lugar, los reclamantes afirman que en el procedimiento de diligencia debida no se evaluó la demanda de los consumidores en Canarias. Cuestionan el coste potencial para los usuarios finales y, en segunda instancia, el impacto en las finanzas públicas derivado del déficit tarifario. Véase el apartado 2.2.
 - Los reclamantes sostienen que el promotor no consultó adecuadamente a las partes interesadas de los sectores público y privado para determinar el grado de apoyo de la comunidad al proyecto.

2 ANÁLISIS

2.1 Objetivos y principios del BEI/UE

2.1.1 Conformidad con los objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI

Los reclamantes entienden que *“la decisión de sufragar con capital público europeo la actividad expansiva de combustibles fósiles en Europa -o en cualquier otro territorio del planeta- vulnera los postulados del propio BEI por contravenir explícitamente los acuerdos internacionales de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), afectando al tiempo los intereses presentes y futuros sociales, territoriales, económicos y medioambientales de Canarias y, por ende, de la Unión Europea”*. En cuanto a los *“acuerdos internacionales para la mitigación de gases de efecto invernadero”* en concreto, los reclamantes se centran en el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Así pues, la reclamación insiste en dos requisitos fundamentales de la política del BEI: la compatibilidad del programa con (a) los objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI y (b) los principios fundamentales consagrados en el Acuerdo de París.

Objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI

En todos los proyectos potenciales, el BEI lleva a cabo un examen de sector y elegibilidad en la fase de evaluación previa. En el curso de dicho examen, el Banco verifica la conformidad con sus políticas, como por ejemplo que el proyecto (i) cumpla los criterios, (ii) contribuya a los objetivos de la UE, traducidos en políticas de préstamo sectoriales, y (iii) sea compatible con los objetivos de los mandatos.²

² Manual de procedimientos internos del BEI, Marzo de 2016

Las prioridades y orientaciones operativas del Banco están establecidas en un plan de operaciones renovable trienal. El Plan de Operaciones (COP) para 2017-2019³ insta al Banco a seguir apoyando los objetivos de Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, con especial énfasis en un suministro de energía competitivo y seguro, eficiencia energética y energías renovables, como área de actividad clave.

En lo que respecta a políticas de préstamo sectoriales, los Criterios del BEI para la Concesión de Créditos al Sector de la Energía⁴ dejan claro que, en principio, todos los proyectos de redes de gas natural son susceptibles de financiación. Más específicamente, los criterios identifican las redes de distribución de gas como elegibles, especialmente en aquellos casos en los que el gas natural sustituiría a fuentes de energía menos eficientes y más contaminantes.

Los criterios también sugieren complementariedades entre gas natural y fuentes de energía renovables. Si bien las inversiones del BEI en energías renovables son una cuestión de prioridad continuada, el Banco reconoce que *"el gas natural seguirá desempeñando un papel importante en el mix energético de la UE en las próximas décadas y cobrará importancia como combustible de transición clave hacia una economía baja en carbono"*.⁵ En última instancia, no obstante, la política energética de la UE deja a los Estados miembros flexibilidad suficiente para elegir el mix óptimo de tecnologías para cumplir los objetivos energéticos y climáticos de la UE.

Por norma general, el BEI exige que los proyectos que apoya cumplan la legislación nacional vigente y, cuando proceda, los requisitos legales de la UE. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático está expresamente incluida como convención aplicable de acuerdo con la primera de las Normas Medioambientales y Sociales del BEI.

Legislación y políticas de la UE

La misión del BEI está regulada por el artículo 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU) que establece en la parte relevante: *"El Banco Europeo de Inversiones tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos."*⁶

En el caso de préstamos concedidos dentro de la Comunidad, el proyecto debe satisfacer al menos uno de los objetivos de política económica establecidos en el artículo 309:

- a. El proyecto debe promover el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas de la Comunidad.
- b. El proyecto debe potenciar la modernización y, en general, debe mejorar la competitividad de la industria de la Comunidad.
- c. El proyecto debe ser de interés común para varios Estados miembros o para la Comunidad en su conjunto.

³ El Plan de Operaciones del Grupo BEI 2017-2019

⁴ Disponible en <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/eib-energy-lending-criteria.htm>

⁵ Criterios del BEI para la Concesión de Créditos al Sector de la Energía, julio de 2013, apartado 153

⁶ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

En el antedicho artículo 309 también se hace referencia a los 'intereses de la UE'; dicha referencia aclara la relación directa entre el BEI y la UE, donde el primero sigue los principios y trata de lograr los objetivos definidos por la segunda.

Cabe señalar por su relevancia a efectos de las cuestiones planteadas por los reclamantes, el paquete legislativo de 2016 "Energía limpia para todos los europeos", cuya finalidad es facilitar la transición hacia una energía limpia. El paquete se basa en el marco energético y climático 2030 de la UE, que incluye metas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la proporción de las energías renovables y la eficiencia energética, además de servir para cumplir los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de París. En línea con el objetivo central del acuerdo —limitar el calentamiento global por debajo de los 2°C con respecto a la era preindustrial y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de temperatura a 1,5°C— la UE y sus Estados miembros se han comprometido a reducir sus emisiones nacionales de GEI en al menos un 40% en comparación con los niveles de 1990, para el año 2030.

Más específicamente, la iniciativa 'Energía limpia para las Islas de la UE'⁷, lanzada con el paquete Energía limpia para todos los europeos, establece un marco a largo plazo para desarrollar el potencial de energía limpia de las comunidades insulares europeas. Teniendo en cuenta las vulnerabilidades regionales, la Comisión Europea reconoce la necesidad de acometer actuaciones coordinadas a escala europea y nacional, al igual que por las propias regiones ultraperiféricas, basadas en las especificidades de su contexto.

Documentación

El examen de elegibilidad del BEI está documentado en su evaluación del proyecto fechada en junio de 2017. En la documentación del proyecto se hace constar que el programa respaldará la estrategia de gasificación nacional de España, con el 68% de las inversiones localizadas en comunidades autónomas de cohesión prioritarias del BEI (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Canarias). Por lo tanto, el programa fue declarado elegible con arreglo al artículo 309, letra a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas y letra c) proyectos de interés común (energía).

En la documentación del proyecto se señala igualmente que la financiación del programa responde sobre todo a la política prioritaria de préstamos del Banco en seguridad y diversificación del suministro energético. Se indica que las inversiones en redes de distribución de gas son susceptibles de financiación por parte del BEI con arreglo a los Criterios del BEI para la Concesión de Créditos al Sector de la Energía de 2013. Según el BEI, mejorar la penetración del gas desplazará fuentes de energía menos eficientes y más contaminantes —especialmente en Canarias, donde la fuente de combustible dominante está basada en el petróleo— contribuyendo así a los objetivos de la UE relacionados con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del suministro de energía. Los principales beneficios cuantificables de las inversiones supuestamente derivarían de ahorros de costes y beneficios ambientales resultantes de la sustitución del gas licuado de petróleo, gasóleo de calefacción y electricidad (correspondientes a un consumo evitado a la terminación del proyecto de 71 kt de CO₂eq/año, según cálculos realizados aplicando la metodología de huella de carbono del Banco).

⁷Disponible en

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/170505_political_declaration_on_clean_energy_for_eu_islands- final version 16_05_20171.pdf

Evaluación

A efectos de esta evaluación inicial, no es preciso llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las políticas de la UE en materia de energía y cambio climático. De un examen holístico resulta evidente que si bien existe un marco establecido para promover energías de fuentes renovables, el programa no vulnera los objetivos o políticas establecidos del BEI, al amparo de los cuales las redes de distribución de gas son inversiones plenamente elegibles. En cuanto a la primera cuestión clave, es decir, si la financiación del BEI de combustibles fósiles 'vulnera los postulados del propio BEI', el programa parece cumplir los objetivos, políticas y criterios generales del Banco. A este respecto, el programa cumple uno o más de los criterios de elegibilidad, en línea con el artículo 309 del TFUE, el marco de políticas de la UE y COP y objetivos de préstamos sectoriales estrechamente vinculados.

En cuanto a la segunda cuestión clave, a saber, si el programa se ajusta a los principios fundamentales consagrados en el Acuerdo de París, de los cálculos del Banco se desprende claramente que se prevé una reducción de las emisiones equivalentes de carbono en comparación con combustibles alternativos con emisiones más altas. A este respecto, el MR-BEI hace constar que el Banco ha llevado a cabo un proceso de cuantificación de emisiones de GEI, cuyo resultado parece confirmar que el programa contribuye a la mitigación del cambio climático. En aras de la uniformidad y la coherencia, las preocupaciones específicas expresadas por los reclamantes relacionadas con la evaluación de las emisiones del BEI se abordan en el apartado 2.2. Así pues, cabe concluir que la financiación del BEI del programa parece compatible con los principios fundamentales consagrados en el Acuerdo de París.

Por último, los reclamantes han apoyado sus reclamaciones en términos de los objetivos fundamentales y globales del BEI. El MR-BEI señala que el Banco mantiene un enfoque neutral en cuanto a tecnología en línea con la política energética de la UE, reconociendo el derecho de cada uno de los Estados miembros a determinar su mix energético.

A la vista de las conclusiones enunciadas anteriormente, el MR-BEI declara que no procede entrar a examinar más a fondo esta reclamación.

2.1.2 Conformidad con los objetivos y criterios de elegibilidad del FEIE

Los reclamantes alegan que la inversión del BEI en Redexis Gas en el marco del Plan de Inversiones para Europa (PIE) es *'diametralmente contraria a los principios fundamentales de este Plan europeo'*.

El PIE tiene como finalidad reactivar la inversión en proyectos estratégicos en toda Europa. El programa en cuestión se beneficia de uno de los tres pilares del Plan - el FEIE. De forma concisa, los elementos centrales del FEIE son:

El FEIE tiene como finalidad estimular la participación de los inversores privados en una amplia gama de proyectos de inversión nuevos. Está establecido dentro del BEI en virtud de un acuerdo entre el BEI y la Comisión Europea. El FEIE cuenta con su propia estructura de gobernanza: un comité de dirección para definir la estrategia general, la política de inversión y el perfil de riesgo del fondo y un comité de inversiones independiente para seleccionar las operaciones a las que se concederá la garantía del FEIE. No obstante, la gestión de las operaciones del FEIE se lleva a cabo bajo la exclusiva responsabilidad y control del BEI.

Requisitos

Los proyectos financiados por el FEIE estarán sujetos al procedimiento estándar de diligencia debida del BEI, al igual que a una evaluación independiente por parte del Comité de Inversiones (CI) del uso potencial de la garantía de la UE, en respuesta a una propuesta presentada por el BEI. Este último procedimiento tiene como finalidad garantizar que los miembros del CI estén en situación de adoptar una decisión con respecto a cualquier operación concreta antes de su consideración por parte del Consejo de Administración del BEI.

Los proyectos que se benefician de la garantía de la UE deben cumplir los objetivos generales y criterios de elegibilidad establecidos en el Reglamento 2015/1017 de la UE⁸. De acuerdo con su artículo 9, apartado 2, la concesión de una garantía de la UE con el fin de llevar a cabo las operaciones de financiación e inversión del BEI deberá ser compatible con las políticas de la Unión y respaldar alguno de sus objetivos generales. Entre ellos, los de la letra (b): desarrollo del sector de la energía, en consonancia con las prioridades de la Unión de la Energía, incluida la seguridad del suministro de energía, y los marcos de actuación en materia de clima y energía para 2020, 2030 y 2050. Se entiende que el artículo 9, apartado 2, letra b) incluye (i) la expansión del uso o suministro de energías renovables; (ii) la eficiencia energética y el ahorro de energía; y (iii) el desarrollo y la modernización de las infraestructuras energéticas (en particular las interconexiones, las redes inteligentes en el ámbito de la distribución, el almacenamiento de energía y la sincronización de las redes).

Además, en el artículo 6, apartado 1, se exige que el FEIE respalde proyectos que:

- a) sean económicamente viables de acuerdo con un análisis de costes y beneficios que siga las normas de la Unión, teniendo en cuenta posibles apoyos y cofinanciación de un proyecto por parte de socios privados y públicos;
- b) sean coherentes con las políticas de la Unión, incluido el objetivo de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la creación de un empleo de calidad y la cohesión económica, social y territorial;
- c) proporcionen adicionalidad⁹;
- d) maximicen cuando sea posible la movilización de capital del sector privado, y
- e) sean técnicamente viables.

Documentación

El BEI presentó su propuesta al CI en julio de 2017. Según la propuesta, el programa demuestra adicionalidad y alineación con los criterios de elegibilidad del FEIE, en particular el desarrollo del sector de la energía en consonancia con las prioridades de la Unión de la Energía. En cuanto a la adicionalidad, la propuesta sugiere que el respaldo del FEIE paliaría la ineficiencia del mercado persistente en el sector de servicios públicos. Dicha ineficiencia se achaca al horizonte de inversión de la financiación disponible, que a menudo tiene una duración más corta que el periodo de vida de los activos subyacentes. La ineficiencia de mercado supuestamente se vería agravada por una falta de financiación basada en el

⁸ Disponible en

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.169.01.0001.01.ENG

⁹ La adicionalidad, tal como se define en el artículo 5, apartado 1, significa el respaldo del FEIE a operaciones que subsanen las disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas, y que el BEI, el FEI y los instrumentos financieros existentes de la Unión no podrían llevar a cabo, o no en la misma medida, sin el respaldo del FEIE durante el período en que se pueda usar la garantía de la UE.

mercado y un conjunto de inversiones menos diversificado al que a menudo tienen que hacer frente las compañías de servicios públicos de menor tamaño como Redexis Gas.

En la propuesta se indica así mismo que dos tercios de las inversiones estarán ubicadas en comunidades autónomas prioritarias de la política de cohesión, donde la disponibilidad de combustibles más limpios y baratos proporciona mayores externalidades económicas, sociales y medioambientales positivas. También se señala que el programa está en línea con el objetivo del Gobierno español de incrementar la base de demanda de gas natural en el país.

Una vez examinada la propuesta, el CI aprobó el uso de la garantía del FEIE para el programa.

Evaluación

El MR-BEI considera que la propuesta del BEI al CI demuestra la conformidad del programa con los objetivos correspondientes y demás requisitos pertinentes establecidos en los artículos 6 y 9 del Reglamento 2015/1017 de la UE. El MR-BEI observa que la elegibilidad y adicionalidad del programa fueron justificadas y documentadas por el Banco en el momento de la evaluación. En la medida en que los propios criterios de elegibilidad del Banco están ampliamente en línea con los establecidos en el Reglamento, el BEI llevó a cabo su propia evaluación de los criterios correspondientes, incluido un análisis de costes y beneficios para determinar la viabilidad económica y técnica del programa. En cuanto a su compatibilidad con la política de la UE, los criterios han sido examinados anteriormente en el presente informe. En opinión del MR-BEI, la información presentada por el BEI al CI con respecto al programa es adecuada. Las deficiencias específicas que alegan los reclamantes con respecto a la viabilidad económica del proyecto se examinarán más detalladamente en el apartado 2.2.

Considerando cuanto antecede, el MR-BEI declara que no procede entrar a examinar más a fondo esta reclamación.

2.2 Viabilidad del proyecto

Los reclamantes exponen sus preocupaciones con respecto a la viabilidad económica, medioambiental y social del proyecto. Sostienen que el BEI: (a) no llevó a cabo una evaluación adecuada de las emisiones de GEI; (b) no consideró alternativas de energías renovables; (c) no evaluó la demanda de los consumidores; ni d) se aseguró del cumplimiento por parte del promotor de los requisitos de consulta pública.

En todos los proyectos potenciales, el BEI lleva a cabo una evaluación medioambiental y social (M+S) *"cuyo alcance se ajusta adecuadamente al contexto del proyecto"*.¹⁰ En el curso de la evaluación, el BEI considera los riesgos M+S asociados al proyecto y la capacidad del promotor para gestionar estos riesgos. El enfoque M+S de los programas de inversión se centra en *"identificar áreas de consideración a un nivel estratégico o conceptual, en lugar de evaluar impactos y riesgos medioambientales y sociales cuantitativos detallados, como en una evaluación en la fase de proyecto."*¹¹

¹⁰ Manual Medioambiental y Social del BEI, Volumen II, Diciembre de 2013, apartado 29

¹¹ Manual Medioambiental y Social del BEI, Volumen II, Diciembre de 2013, apartado 277

La Ficha de Datos Sociales y Ambientales (ESDS, *del inglés* Environmental and Social Data Sheet¹²) fue publicada en el sitio web del Banco el 12 de septiembre de 2017. El alcance del procedimiento de diligencia debida M+S del BEI, en lo relacionado con el programa de inversión, consistió en un examen documental, incluida la revisión de la documentación previamente preparada relativa al proyecto de Transmisión y Distribución de Gas de Redexis.¹³ Además, el procedimiento de diligencia debida del Banco en relación con el programa ha sido enfocado desde un nivel conceptual prestando la debida consideración al perfil de riesgo global del programa. A juicio del Banco, el programa no entraña riesgos importantes, y está presentado por un promotor fiable y de renombre. Con arreglo a la ESDS, los componentes del proyecto entran dentro del ámbito de aplicación del Anexo II de la Directiva 2011/92/UE. A este respecto, la ESDS afirma que la infraestructura asociada al programa estará ubicada primordialmente en zonas urbanas, se espera que tenga un impacto ambiental limitado y, por tanto, no se prevé que sea necesario realizar una evaluación de impacto ambiental (EIA). Como se explicó al MR-BEI, el Banco sostiene que en sus procedimientos para tales programas, la diligencia debida M+S se centra en la capacidad del promotor y no es preciso recabar una decisión de aprobación por parte de las autoridades competentes durante la evaluación. El MR-BEI señala que en el material divulgado del BEI no consta ninguna información que sugiera que verificara una decisión de aprobación por parte de las autoridades competentes durante la evaluación.

De relevancia a efectos de las preocupaciones de los reclamantes relativas a la metodología y al alcance de las emisiones, en la ESDS constan unas emisiones de CO₂ absolutas estimadas de 159 toneladas de CO₂eq/año. Un examen de la evaluación de la huella de GEI revela que entre las fuentes de emisiones de GEI figuran la compresión de gas, las fugas de gas, los camiones de GNL, la regasificación de GNL y la quema de gas. Conforme se ha explicado al MR-BEI, esta previsión absoluta está basada en datos de actividad específicos del sector y factores de emisión documentados facilitados por el promotor.

De relevancia a los efectos de las preocupaciones de los reclamantes relativas a la evaluación de alternativas, en la documentación del proyecto del Banco consta que la disponibilidad de alternativas viables al programa es limitada habida cuenta de la gran dispersión de los municipios en cuestión y los bajos volúmenes de consumo de los usuarios. A esta conclusión se llega tras una breve consideración de fuentes de energía alternativas, entre otras, electricidad, calefacción individual a partir de biomasa y red de calefacción urbana. La documentación del proyecto no excluye el uso potencial de tecnología solar para calentar agua con vistas a cubrir una parte de las necesidades de suministro de energía.

De relevancia a efectos de las dudas de los reclamantes con respecto a la viabilidad económica y a la demanda asociada de los consumidores, el Banco hace constar que se llevó a cabo una evaluación económica del programa conforme a las metodologías y políticas del BEI. La tasa de rentabilidad económica del programa se calculó teniendo en cuenta los efectos de la ampliación del servicio de distribución de gas a nuevos usuarios. Más concretamente, en la documentación del proyecto consta que el marco normativo establecido por el Gobierno depende por completo del número de usuarios suministrados y del volumen distribuido por el promotor. Se reconoce que la rentabilidad del programa podría verse negativamente afectada por unos escenarios de contracción de la demanda, sobre todo en lugares, como las Islas Canarias, donde existe incertidumbre sobre las perspectivas de demanda. En la documentación del proyecto se anticipa que ampliar el programa a zonas rentables con alto consumo

¹² Ficha de datos medioambientales y sociales, Septiembre 2017,

<http://www.eib.org/en/infocentre/registers/register/76251049>

¹³ <https://www.eib.org/en/infocentre/registers/register/60139425>

y/o densidad de población mitigará el riesgo de baja rentabilidad del programa. Se indica que el Banco supervisará muy de cerca el desarrollo de la red específicamente en las islas de Tenerife y de Gran Canaria.

Sobre la base de la información disponible, el MR-BEI no ha podido determinar si el procedimiento de diligencia debida M+S del BEI llevado a cabo con respecto al programa fuera suficiente a la vista de las dudas formuladas por los reclamantes. Debido a la importancia y complejidad de las cuestiones planteadas, y considerando la limitada gama de información de que dispone el MR-BEI en este momento, el MR-BEI determina justificado llevar a cabo una investigación de conformidad. La resolución de las antedichas cuestiones requerirá un examen detallado recabando la ayuda de los peritos pertinentes.

3 Propuestas de líneas a seguir

Esta evaluación de conformidad considera una reclamación relativa a la compatibilidad del proyecto con los objetivos del BEI/UE y a la viabilidad del programa de expansión Redexis Gas, en lo concerniente a los componentes ubicados en Canarias.

Definir la función del BEI a la hora de evaluar la conformidad por parte del proyecto con los objetivos y principios del BEI/UE es un cometido complicado, habida cuenta de que los compromisos de la UE dejan una amplia discreción a los Estados miembros para decidir cómo deben alcanzarse. Una vez estudiadas las cuestiones planteadas por los reclamantes y revisada la documentación disponible, el MR-BEI considera que con respecto a la primera serie de alegaciones, el Banco no ha infringido los objetivos y principios del BEI/UE. En el caso que nos ocupa, el MR-BEI concluye que el examen de elegibilidad del programa del BEI fue apropiado y, por consiguiente, ha decidido archivar las reclamaciones relativas a la compatibilidad del programa con: a) los objetivos, políticas y criterios prioritarios del BEI y (b) los objetivos y criterios de elegibilidad del FEIE.

Ahora bien, con respecto a la segunda serie de alegaciones referentes a la viabilidad económica, medioambiental y social del proyecto, el MR-BEI ha identificado varias cuestiones relacionadas con el procedimiento del BEI de diligencia debida del programa en lo concerniente a los componentes ubicados en Canarias. Estas incluyen:

- a) Si el alcance de la evaluación del BEI fue el adecuado habida cuenta del contexto del programa, incluida la evaluación de los potenciales riesgos e impactos M+S y la capacidad del promotor para abordar y gestionar los mismos de una manera apropiada.
- b) Si el BEI adoptó las medidas pertinentes para asegurarse del cumplimiento del Derecho de la UE y nacional, en particular con respecto a la decisión de aprobación del EIA.
- c) Si el BEI aplicó correctamente sus normas relacionadas con el clima, especialmente en relación con la evaluación de la huella de carbono; y
- d) Si el BEI evaluó adecuadamente la viabilidad económica del programa.

Sobre la base del análisis anterior, y a fin de responder a las alegaciones concernientes a los componentes ubicados en Canarias, el MR-BEI llevará a cabo una revisión de conformidad de la financiación por parte del BEI del programa de expansión de Redexis Gas. La resolución de las antedichas cuestiones requiere un examen detallado recabando la ayuda de los peritos pertinentes.

Anexo I Siglas

| | |
|--------|---|
| COP | Plan de Operaciones del BEI |
| M+S | Medioambiental y Social |
| FEIE | Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas |
| EIA | Evaluación de Impacto Ambiental |
| BEI | Banco Europeo de Inversiones |
| MR-BEI | Mecanismo de Reclamaciones del Banco Europeo de Inversiones |
| ESDS | Ficha de Datos Medioambientales y Sociales |
| UE | Unión Europea |
| GEI | Gases de efecto invernadero |
| CI | Comité de Inversiones |
| PIE | Plan de Inversiones para Europa |
| KM | Kilómetro |
| GNL | Gas Natural Licuado |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |