

Declaración de emergencia del Sector Eléctrico Nacional

-I-

El pasado 17 de diciembre de 2015 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 134/2015 mediante el cual se declaró la emergencia del sector eléctrico nacional hasta el 31 de diciembre de 2017 y se instruyó al Ministerio de Energía y Minería para que elabore, ponga en vigencia e implemente un programa de acciones que sean necesarias en relación con los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica en jurisdicción nacional con el fin de adecuar la calidad y seguridad del suministro eléctrico y garantizar la prestación de los servicios públicos de electricidad en condiciones técnicas y económicas adecuadas.

Además, mediante el citado Decreto se instruyó a todos los organismos de la Administración Pública Nacional, incluyendo los organismos descentralizados, a coordinar con el Ministerio de Energía y Minería un programa de racionalización del consumo en los respectivos organismos u otras medidas que se requieran en sus ámbitos de competencia.

De los considerandos del Decreto surgen las razones por las cuales se declaró la emergencia (considerandos 6° a 24°) y las medidas que se deben tomar para solucionarla (considerandos 25° a 32°).

Como mostraremos a continuación, a partir de una atenta lectura de los considerandos del decreto es posible inferir cuáles serían o cuáles deberían ser los puntos básicos del referido programa que implementará el Ministerio de Energía y Minería para terminar con la emergencia.

-II-

Es cierto que la emergencia del sector eléctrico nacional es un hecho de público conocimiento, que mal se puede desconocer en especial durante el verano cuando los cortes que afectan a los usuarios son reiterados y extensos por el alto consumo que se registra.

Sin perjuicio de ello, el Decreto N° 134 hizo en sus considerandos un análisis profundo de las causas de esa emergencia y los síntomas que se verifican en los distintos sectores del mercado eléctrico.

En primer lugar, en el Decreto se destacó que la demora en completar la renegociación contractual ordenada por la Ley de Emergencia Pública N° 25.561 (sancionada hace casi 14 años) ha implicado la ausencia de un esquema tarifario que brinde señales hacia un consumo eficiente y racional para los distintos segmentos y tipos de usuarios.

En segundo lugar, se consideró que los sistemas de remuneración establecidos en el Mercado Eléctrico Mayorista a partir de 2003 no han dado señales económicas suficientes para hacer que los actores privados realicen las inversiones que se requieren en el Sistema Eléctrico para permitir el crecimiento necesario de la oferta de energía eléctrica para abastecer el crecimiento de la demanda de dicho servicio.

En tercer lugar, se tuvo presente que el atraso en los niveles de inversión de infraestructura en las redes de distribución de energía eléctrica y la dependencia del abastecimiento en equipos de generación móvil de tipo emergencial, ante condiciones meteorológicas exigentes o ante fallas

imprevistas de equipos críticos sin nivel de reserva o redundancia suficiente, resultó en el aumento del número de interrupciones del suministro y su duración, evidenciando un paulatino y progresivo decrecimiento en la calidad del servicio.

En cuarto lugar, se destacó que el Servicio Público de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica bajo Jurisdicción Federal a cargo de las concesionarias EDENOR S.A. y EDESUR S.A. exhibe una situación caracterizada por la insuficiente adecuación del sistema de distribución a las necesidades de la demanda actual y futura. Ello, según se indica en el Decreto, debido a diversos factores entre los cuales se destacan la falta de inversiones suficientes, unida a una deficiente planificación en el ámbito de la distribución de energía que profundizaron los inconvenientes derivados de la falta de renovación de las redes y su ampliación acorde a los cambios de hábitos de consumo de la sociedad, así como al avance tecnológico y la intensificación del consumo por el uso de equipamiento eléctrico domiciliario, especialmente sistemas de climatización, incluyendo sustituciones de otras fuentes de energía por el uso de la electricidad. Todo esto habría resultado en un progresivo decrecimiento en la calidad del servicio.

En tal sentido, a fin de demostrar este decrecimiento en la calidad del servicio, se tuvieron en cuenta distintos indicadores que reflejan la calidad del servicio público de las distribuidoras (indicador de frecuencia media de interrupción por usuario e indicador de la duración media de interrupción por usuario).

En quinto lugar, se subrayó el riesgo asociado a los equipos de transmisión y transformación del Sistema de Transporte en Alta Tensión, ante imprevistos, meteoros, atentados o fallas que impliquen una afectación potencial significativa al abastecimiento de la demanda, ya sea en forma directa o limitando la capacidad de transporte entre los distintos puntos de la red, existiendo además condiciones de saturación y alta exigencia en algunas regiones en la red troncal, afectan la eficiencia operativa y la calidad del servicio.

En sexto lugar, se destacó que el nivel de confiabilidad del parque de generación térmica convencional instalada, está afectado por su antigüedad y gestión, limita la disponibilidad a valores del orden del 70% de la potencia térmica instalada, por debajo de los estándares internacionales de la industria, requiriendo además trabajos de reparación y mantenimiento que, por el estado de las unidades, insumen mayores recursos económicos.

En séptimo lugar, se consideró que los escasos niveles de reserva operativa en días y horas de alta exigencia por condiciones meteorológicas extremas son menores al 5% de la potencia disponible en el sistema, con el consecuente riesgo de restricciones en el suministro ante hechos imprevistos.

En tal sentido, se tuvo presente que en relación con los niveles de reserva del sistema en el mediano plazo, no hay certeza suficiente respecto del ingreso de nuevos equipos de generación y la disponibilidad firme y previsible de recursos primarios, fundamentalmente gas y gas oíl, que actualmente se importan del exterior.

En octavo lugar, se hizo referencia a los riesgos relacionados con las características de la generación instalada en determinados nodos de la red de distribución que es imprescindible para poder abastecer la demanda local, como es el caso de la generación instalada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que incluye equipos de tecnología Turbo Vapor de más de 40 años de antigüedad.

En noveno lugar, se consideró que todo ello se ve agravado por los riesgos correspondientes a la logística del transporte de combustibles líquidos, tanto en barcos como en camiones, derivada de situaciones meteorológicas o de conflictos y el nivel de dependencia en el abastecimiento del gas importado, que cubre más del 30% de la demanda total.

En décimo lugar, se destacó que el inicio del mantenimiento de larga duración, en enero de 2016, de la CENTRAL NUCLEAR EMBALSE impedirá disponer de su potencia, dependiendo la totalidad del aporte nuclear de la producción de las centrales nucleares ATUCHA I y II.

En undécimo lugar, se tuvo presente que al no haberse concretado nuevos emprendimientos respecto de la generación hidroeléctrica en los últimos años, su participación en la oferta total de generación del sistema, año a año, es cada vez menor.

Y por último, pero no por ello menos importante, se hizo referencia a que la situación financiera del MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA (MEM), afectada por un sistema de retribución que no refleja los costos reales de producción y la situación generalizada de deudas de agentes distribuidores con dicho mercado, ha requerido de una transferencia continua de aportes del TESORO NACIONAL para hacer frente a ese desbalance, por valores que sólo para el año 2015, superarán la suma de \$90.000.000.000, con tendencia creciente.

-III-

Ahora bien, ya definidos cuáles son los síntomas de la emergencia del Sector Eléctrico Nacional, de los considerandos del Decreto surgen cuáles serán los próximos pasos a seguir.

Así, debe considerarse la necesidad de divisas para el pago de los combustibles importados para dar continuidad al abastecimiento, como también para el sostenimiento de los planes de mantenimiento y finalización y la continuidad de los proyectos en ejecución en los segmentos de generación y transporte. (Considerando N° 25)

Aquí es importante destacar que el decreto bajo análisis pone de manifiesto la relación necesaria que existe entre el mercado eléctrico y el mercado cambiario, y cómo la inestabilidad de éste último termina afectando a la estabilidad de cualquier proyecto que quiera plasmarse en el mercado eléctrico. En este sentido, las medidas cambiarias adoptadas y publicadas en el mismo boletín oficial en el cual se publica este decreto (véanse la Comunicación A 5850 del BCRA y las Resoluciones Generales AFIP N° 3818 y 3819) apuntan justamente a obtener divisas y dotar al mercado cambiario de cierta estabilidad.

Además, es necesaria la pronta concreción de proyectos de generación más eficientes que diversifiquen la matriz energética y reduzcan la dependencia del uso de combustibles fósiles. (Considerando N° 26)

Con relación al desarrollo y uso de energías renovables y a la diversificación de la matriz energética nacional, entendemos que podrá observarse cierta continuidad con las recientes políticas adoptadas bajo la dirección del gobierno anterior, que mediante la Ley N° 27.191 modificó sustancialmente la Ley N° 26.190 de fomento del uso de fuentes renovables de energía, ampliando considerablemente los beneficios impositivos y objetivos de dicha ley. Si bien esta ley se encuentra pendiente de reglamentación, algo que se espera que ocurra en los próximos días, la

continuidad se ve reflejada más que nada en la elección del Ing. Sebastián Kind, asesor del Senador Guinle que trabajó directamente en la redacción del proyecto de ley denominada informalmente como la Ley Guinle, como Subsecretario de Energías Renovables del flamante Ministerio de Energía y Minería creado por el nuevo gobierno. El tiempo determinará si la esperada reglamentación será suficiente para lograr diversificar una matriz caracterizada por la fuerte predominancia de los combustibles fósiles, ante una emergencia energética declarada que invita a desarrollar aquellas fuentes de energía que puedan ser obtenidas en forma más rápida y económica.

A ello se agrega que la continuidad del abastecimiento eléctrico dependerá del cumplimiento de una gestión precisa de la generación y disponibilidad de combustibles en la oportunidad y condiciones requeridas. (Considerando N° 27)

La inescindible dependencia del sector eléctrico del uso de combustibles fósiles genera que el desarrollo de un sector no puede necesariamente darse sin el desarrollo y progreso del otro. Ello seguirá siendo así al menos durante un tiempo considerable, teniendo en cuenta la composición actual de la matriz energética y la insuficiencia de la industria hidrocarburífera local para abastecer a todo el mercado interno.

Es así que resulta necesario coordinar la actuación de los distintos entes estatales, y de las empresas públicas y privadas del sector energético para lograr el abastecimiento de manera adecuada y en caso de ser necesario para tomar las medidas y restricciones operativas coordinadas para minimizar el impacto socio económico y maximizar la eficiencia de las medidas. (Considerando N° 28)

El nuevo rol que cumplirán entes estatales y empresas públicas, tales como el ENRE, CAMMESA, ENARGAS, YPF y ENARSA, será fundamental para la ejecución de las medidas a adoptar en el marco de la emergencia declarada. Todo induciría a pensar que estos organismos y empresas volverán a cumplir las funciones para las cuales fueron específicamente creados, al menos una vez que el mercado se ajuste a las políticas que se implementen.

Es por ello que es necesario además incorporar equipamiento de control de gestión y sistemas de información asociados que permitan contar con información certera en tiempo y forma, a fin de minimizar los tiempos de comunicación a la sociedad y de reposición del servicio ante eventuales fallas. (Considerando N° 29)

Además, es necesario suministrar información pública transparente y suficiente para comunicar a la sociedad las condiciones de funcionamiento del sistema en forma eficaz. (Considerando N° 30)

En la obtención de información certera y oportuna y en el desarrollo de mecanismos de información transparentes, entendemos que CAMMESA y el ENRE jugarán un papel fundamental. Ello es algo que la sociedad misma viene reclamando y que el gobierno en funciones pretende instalar como bandera política que lo diferencie del gobierno anterior. Vale recordar sin ir más lejos, la obligación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso en cabeza de YPF SA sobre la publicidad de las cláusulas del contrato celebrado con la norteamericana CHEVRON para el desarrollo de las reservas de Vaca Muerta en la causa "Giustiniani" y los efectos de esa decisión en cualquier otro contrato que suscriba YPF SA.

La situación de emergencia -que debe ser reconocida y así declarada- no implica liberar a las concesionarias de las obligaciones contraídas en sus respectivos contratos de concesión, los que se encuentran plenamente vigentes. (Considerando N° 31)

Si bien durante los últimos 12 años el mercado eléctrico ha sido modificado por una gran cantidad de normas implementadas a través de resoluciones, disposiciones e incluso mediante simples notas emitidas por los organismos ya mencionados y por la Secretaría de Energía, dictadas siempre bajo el amparo de la emergencia económica declarada por la Ley N° 25.561, el marco normativo principal bajo el cual se han aprobado los contratos de concesión, aunque distorsionado por dichas normas, continúa plenamente vigente. El mismo Decreto permite suponer que Los Procedimientos de CAMMESA vuelvan a ser aplicados tal como originariamente fueron concebidos, y que con la actualización de las tarifas y las mejoras cambiarias, resoluciones como por ejemplo la Resolución de la Secretaría de Energía N° 95/2013 y sus modificatorias y otras resoluciones del estilo sean derogadas.

Entendemos que estos serán los pilares del programa de acciones que elabore, ponga en vigencia e implemente el Ministerio de Energía y Minería en la generación, transporte y distribución de energía eléctrica de jurisdicción nacional.

El sinceramiento de las tarifas, la estabilidad cambiaria esperada y un fuerte rol de contralor del Estado a través de los entes que existen a dichos efectos, permiten inferir que las empresas deberán cumplir con sus obligaciones de inversión, desarrollo y actualización tecnológica, dando fin a la prolongada renegociación de contratos públicos bajo la Ley N° 25.561.

Damián Navarro – Fermín Berraondo

RCTZZ Abogados

www.rctzz.com.ar