ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Administración de Asuntos Energéticos

13 de febrero de 2014

Hon. Ramón Luis Nieves
Presidente
Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico 00902-2228

Estimado señor Presidente:

RE: Comentarios de la Administración de Asuntos Energéticos en torno al P. del S. 881

En atención al requerimiento que nos hiciera la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua del Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sometemos para su consideración y evaluación la posición de la Administración de Asuntos Energéticos ("Administración" o "AAE") sobre el Proyecto del Senado 881 ("P. del S. 881"). El P. del S. 881 tiene el propósito de enmendar las Secciones 2, 3, 4, 5, 6 y 22 de la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941 ("Ley 83-1941"), según enmendada, mejor conocida como la "Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico," con el fin de declarar la autonomía energética; establecer medidas para aumentar y facilitar el acceso de los clientes y del público a información sobre el funcionamiento y la operación de la Autoridad de Energía Eléctrica ("Autoridad"); requerir la implantación de mecanismos de participación ciudadana previo a la adopción de cambios y decisiones; y para otros fines.

La Administración entiende que es esencial enmendar la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, según enmendada, conocida como la Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico, con el fin de requerirle que tenga que ofrecer un servicio eléctrico "confiable y transparente, que sea cónsono con la protección del ambiente, basado en el costo real, sin fines de lucro, enfocado en la participación ciudadana y en sus clientes,

PO Box 41314, San Juan, PR 00940
Tel. 787.332.0914 Fax. 787.332.0915

quienes, por ser la Autoridad una compañía eléctrica pública, son, en teoría, sus dueños", según reza el P. del S. 881. La Administración también apoya que se establezca "como principal encargo de la Autoridad, aumentar la autonomía energética del [ELA] a través de las mejores prácticas y tecnologías modernas de la industria eléctrica", y que la Autoridad tenga que promover el uso de la energía renovable, la conservación, la eficiencia energética, y la protección de los recursos económicos y ambientales de Puerto Rico. Por lo tanto estamos a favor de la aprobación del P. del S. 881.

Desarrollo y ejecución de la política pública energética

En Puerto Rico no se ha podido implementar y ejecutar una política pública nacional energética estable a largo plazo, que atienda los temas de planificación, integración de estrategias y tecnologías energéticas, entre otros asuntos, que tenga el potencial de proveer al País y sus habitantes con las herramientas para atender los retos energéticos que enfrentamos. La falta de ejecución de esa política pública nacional ha obstaculizado la búsqueda e implementación de alternativas y estrategias de energía sostenible que se mantengan a través del tiempo. Uno de los grandes obstáculos es el énfasis que ha existido en los últimos 30 años en la dimensión económica de corto plazo, que impidió, durante ese tiempo, el establecimiento de estrategias de largo plazo, cuyos resultados estuviéramos viendo en el Puerto Rico del 2014. Una política energética nacional efectiva tiene que considerar ambos.

Desde que se creó la Autoridad de Energía Eléctrica ("Autoridad") mediante la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, no hemos tenido mecanismos efectivos de naturaleza administrativa y jurídica para asegurar que las acciones de ésta estén alineadas con la política pública y con las expectativas de desarrollo de una industria energética coherente y sostenible en Puerto Rico. Por sostenible nos referimos "a la capacidad de sostenerse a través del tiempo balanceando las consideraciones de progreso social y económico, de conservación y manejo adecuado de los recursos naturales y ambientales, a la vez que incorpora consideraciones ambientales y de justicia social en todos los procesos decisionales."[1] Entonces, para ser

[1] Definición del término "sostenibilidad" en el P. del C. 881.

sostenible, se requiere un balance entre las necesidades inmediatas del presente y las necesidades futuras, tomando en cuenta consideraciones económicas, ambientales y sociales.

El plan energético del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, mejor conocido como "Luz al Final del Camino", dispone que se desarrolle y se implemente una política energética nacional, capaz de trascender administraciones de turno. Esta política pública nacional energética se basa en el desarrollo prioritario de fuentes renovables, conservación y eficiencia, promoción de la trasparencia y participación ciudadana en los procesos, y asegurar se logren las eficiencias necesarias. Específicamente, la política pública nacional energética incorpora los siguientes temas:

1. Fomentar una nueva cultura de conservación y eficiencia;
2. Promover la autonomía energética y desarrollar la industria de energía en Puerto Rico;
3. Promover el uso de transporte colectivo y sustitución de combustibles para vehículos;
4. Transformar la estructura gubernamental energética, centrado en reformas a la Autoridad y la creación de una comisión reguladora independiente de energía.

A corto plazo, uno de los objetivos principales de la política pública energética nacional debe ser la revisión del modelo de negocio de energía por uno más costo efectivo, que por ende redunde en costos más razonables. A mediano y largo plazo, la política pública energética tiene que ser planificada de forma integrada para asegurar un desarrollo sostenible y balanceado. La falta de planificación, y la interpretación e implementación inconsistente de la política pública energética fueron causa directa de la firma de sesenta y cuatro (64) acuerdos de compra de energía o PPAs, los cuales no tomaron en consideración la realidad del sistema de transmisión eléctrica del país y al final afectó a largo plazo el desarrollo de una industria de energía renovable en proyectos de gran escala. Por esta razón vemos con buenos ojos el que los contratos se publiquen en la página de Internet de la Autoridad a la vez que se someten a la Oficina del Contralor,

según propuesto en el P. del S. 881 Artículo 4, demostrando en la práctica la transparencia que propone la política pública.

Aunque no existe un orden específico para atender los retos energéticos a mediano y largo plazo, para propósitos de esta ponencia estableceremos lo siguiente. Primero, es necesario fomentar una nueva cultura de conservación y eficiencia. El P. del S. 881 en su Artículo 3 hace una declaración de política pública sobre conservación y eficiencia como parte de alcanzar una autonomía energética, no de la Autoridad sino del ELA, en la propia ley de la Autoridad. Entendemos que por primera vez una declaración de conservación y eficiencia se hace en la ley orgánica de la Autoridad. Con esto comenzamos a cambiar la visión desde el fundamento de la propia Autoridad a que su objetivo principal no es la producción ilimitada de energía, sino la producción integrada a la realidad de los recursos limitados que poseemos. A diferencia de países como Rusia y Venezuela y varios estados de los Estados Unidos, entre otros, los cuales poseen grandes cantidades de petróleo y gas natural, Puerto Rico no posee recursos energéticos fósiles. Por esto, es necesario reducir la demanda pico a base de medidas que promuevan la eficiencia. Necesitamos, por ejemplo, promover la instalación de paneles fotovoltaicos en los techos y de calentadores solares en casas y comercios. La producción de energía mediante la generación distribuida resulta más costo efectiva para la ciudadanía y aumenta la eficiencia debido a que se evita utilizar el sistema de transmisión y distribución.

En este punto sobre la declaración de la política pública en la Sección 3 de la Ley de la Autoridad, sugerimos el que se clarifique que la declaración de política pública no se limita a lo que se establezca en esta ley, quizás reemplazando el inciso (c) por el (d) y reescribiendo el texto para que lea:

> *(c) La Autoridad de Energía Eléctrica tendrá la obligación de cumplir con los principios de política pública establecidos en este inciso así como con cualquier otro principio de política pública energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Estos principios son:*

Luego pasaría a enumerar los ocho (8) principios que ya se proponen y se eliminaría el inciso (d). Nos preocupa que al hacer una declaración expresa de la política pública del ELA en esta sección, según está redactada, se pueda interpretar en un futuro que la Autoridad es dueña de esa declaración y se pretenda enmendar la política pública energética del ELA con una simple enmienda a esta ley. Uno de los problemas que ha obstaculizado el desarrollo de una industria energética robusta, moderna y sostenible, ha sido que, *de facto,* hemos dejado en manos de la utilidad pública y otros grupos de interés, la ejecución de la política energética del país en cuanto al tema de energía eléctrica.

El segundo planteamiento para atender los retos energéticos a mediano y largo plazo, es que se hace necesario promover la autonomía energética que mencionamos anteriormente y desarrollar la industria de energía local. Aprovechando nuestros recursos locales, la energía renovable debe ser desarrollada como una fuente para la innovación, creación de empleo y potencial exportación. El P. del S. 881 en su Artículo 6 incluye entre las facultades de la Autoridad que su gestión como corporación pública tiene que promover el uso de energía renovable, entre otros, y diversificar sus servicios y modelo de negocios según sea necesario para cumplir con este mandato. Además, en su mandato de cumplimiento con la política pública del ELA que mencionamos anteriormente, los recursos renovables son parte de la consecución de la autonomía energética. Aunque pueda presumirse que estos principios se deben cumplir en una utilidad pública moderna, éste no ha sido el caso histórico de la Autoridad, y nos expresamos a favor de que se incluya en su ley orgánica como parte de sus principios rectores. El desarrollo de proyectos de generación con fuentes renovables, los cuales están en demanda en todo el mundo, tiene un alto potencial de creación de empleos y exportación de servicio. Si tomamos como ejemplo el caso de Dubai Ports World, una empresa gubernamental que se ha convertido en uno de los operadores de puertos más grandes del mundo, vemos cómo el desarrollo del *expertise* local puede rendir frutos a nivel regional e internacional, con beneficios directos no solo a la Autoridad, sino al pueblo de Puerto Rico en general.

Tercero, es necesario fomentar el transporte colectivo y la sustitución de combustibles en la flota de vehículos del país. Debemos promover y fortalecer alternativas de transporte colectivo, viables y eficaces, a manera de reducir la dependencia en el automóvil. Al igual que nos dirigimos a reducir la producción de energía de fuentes no renovables, lo mismo debe ser promovido para los vehículos. Debemos fomentar el desarrollo de combustibles alternos a la gasolina, como por ejemplo la energía eléctrica. Aunque reconocemos que se han dado unos pasos en la Autoridad en esa dirección, el inciso (u) del Artículo 6 que mencionamos anteriormente confiere a la Autoridad el deber de establecer nuevos modelos de negocios para, entre otros, diversificar sus fuentes de ingresos y convertirse en proveedor de otros servicios afines. El desarrollo de una infraestructura de recarga de vehículos eléctricos, los cuales comenzarán a circular en las calles del país en este año, traerá a largo plazo una fuente adicional de ingresos para la Autoridad, añadiendo un tipo de consumo de electricidad completamente nuevo. Eventualmente la Autoridad puede desarrollar otros negocios en esta industria, como convertirse en dueño de las estaciones de recarga, proveer servicios de mantenimiento a la infraestructura y proveer servicios añadidos de estabilización de red y control de la demanda. Nos parece importante que se incluyan estos deberes como propone el P. del S. 881 para que desde el fundamento de la corporación pública haya una búsqueda continua de innovación en los negocios que no hemos tenido en las pasadas décadas, y que han sido, en parte, causa de la situación donde se encuentra la Autoridad en estos momentos. Hay otros modelos de negocio que podrían beneficiar al país como son los servicios de telecomunicaciones y el desarrollo de sistemas de energía renovable, que aportarían además a la sostenibilidad de la entidad.

Finalmente, nuestra política pública energética nacional debe trascender las leyes y reglamentos de turno. El Artículo 6 del P. del S. 881 también requiere a la Autoridad desarrollar y mantener un plan integrado de recursos que entrará en vigor en o antes del 1ro de julio de 2015, avalado por la ciudadanía y con métricas claras de cumplimiento. El proyecto de ley define el plan integrado de recursos como un plan que describa la combinación de recursos de oferta de energía y de conservación que satisfaga las necesidades actuales y futuras de la Autoridad y de sus clientes al menor costo razonable.

Todo plan integrado de recursos se compondrá de tres partes: largo, mediano y corto plazo. Por ejemplo, un plan integrado de recursos evitaría la capacidad de una oferta excesiva de producción de energía a largo plazo más allá de la necesaria para operar un sistema eléctrico aislado como el nuestro. Así mismo establecería una ruta clara para la cantidad máxima de energía renovable que pudiera integrarse a la red y los cambios requeridos para esto. Este plan, aduciendo a una política energética capaz de trascender administraciones, no estará sujeto a los cambios en la Junta de Gobierno de la Autoridad, según expresado en el nuevo inciso (z), sub-incisos 6 y 8. Un plan integrado de recursos consistente es probablemente una de las piezas fundamentales que ha estado ausente en los mandatos a la Autoridad, por lo que recomendamos a esta honorable Comisión que mantenga y defienda la existencia del mismo en el proyecto propuesto.

Como hemos expresado anteriormente, uno de los problemas que ha obstaculizado el desarrollo de una industria energética robusta, moderna y sostenible, ha sido que, *de facto,* hemos dejado en manos de algunos grupos de interés, la ejecución de la política energética del país en cuanto al tema de energía eléctrica. Históricamente ha habido un choque entre lo que se legisla como política pública y lo que se legisla para atender uno u otro interés. Por ejemplo, la Ley Núm. 255 de 2004 enmendó la Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica (Autoridad) para modificar el cómputo de la aportación en lugar de impuestos de la corporación pública por una de las siguientes cantidades:

> (a) el veinte (20) por ciento de los ingresos netos después de descontar subsidios y subvenciones;
> (b) o una cantidad igual al consumo de energía eléctrica real de cada municipio;
> (c) o el promedio de lo pagado por la Autoridad como aportación en lugar de impuestos a los municipios en los cinco años fiscales anteriores al año fiscal en el que se realiza el pago de aportación en lugar de impuestos correspondiente,
>
> [...] cual de las tres (3) cantidades sea mayor.

De estas cantidades, el consumo de energía eléctrica ha sido la mayor por los pasados años y ha ido en aumento, como sigue:

2009-2010: $196 millones

2010-2011: $212 millones

2011-2012: $244 millones

Este año fiscal se espera que esa cantidad llegue o supere los $300 millones. Al ser la mayor de estas cantidades, no se incentiva a que la energía eléctrica se use con prudencia y eficientemente, como indican las declaraciones de política pública del P. del S. 881. Es importante que esta honorable Comisión vele porque se mantengan los postulados de política pública, no solo los que competen a este proyecto sino los establecidos en proyectos que se atenderán próximamente como el P. del S. 882 y las leyes vigentes.

En el ámbito de la consistencia de la política pública energética, recomendamos a esta Comisión establecer una actitud firme en cuanto a la legislación de subsidios del servicio eléctrico que van en contra de la política de conservación y eficiencia en el uso de la energía. Al tiempo que se aprobó la Ley Núm. 255-2004 había por lo menos seis proyectos de ley para subsidios adicionales; actualmente hay por lo menos dos proyectos que buscan algún tipo de subsidio o crédito. Reiteramos que esta práctica va en contra de los intereses del pueblo de Puerto Rico, aunque entendemos que pueda servir alguna necesidad en particular. El P. del S. 881 propone una reducción efectiva del 11% al 8% en un periodo de dos años, en la cantidad que debe separar la Autoridad para el pago de la aportación para compensar el efecto por la exención de tributos y para otros fines corporativos. De esta cantidad, solo un 6% se podrá utilizar para el pago de subsidios o subvenciones, la aportación a la contribución en lugar de impuestos y las demás aportaciones reglamentarias que se le requieran a la corporación. Este 6% es aún mayor al promedio reportado por la American Public Power Association, por lo que aunque aparenta una reducción dramática está de acuerdo a las prácticas de otras jurisdicciones. Siendo esta la Comisión de Asuntos Energéticos, entendemos que podría explorar soluciones donde las agencias concernidas con el tipo de subsidio de energía eléctrica necesario sean las que financien éstos, de modo que no se incentive el uso desmedido de un recurso energético limitado como el nuestro. Entendemos que la Compañía de Comercio y Exportación ya ofrece un subsidio que no impacta las finanzas de la Autoridad. Además, la reducción propuesta en el por ciento separado para las aportaciones, tiene un efecto directo en la factura de los consumidores, que sabemos

cumple con el interés de esta Comisión de proteger a la ciudadanía de la variabilidad en los costos energéticos.

Mandatos adicionales propuestos en el P. del S. 881

Aunque no entraremos en detalle, quisiéramos resaltar otros mandatos específicos propuestos en el proyecto de ley de referencia, con los cuales la Administración se expresa muy a favor. Algunos de estos son: mantenimiento óptimo del sistema eléctrico; minimizar el uso de recursos que no sean endógenos; fomentar la eficiencia en todos los sectores; requerir que todo proyecto nuevo en el sistema de distribución sea a un voltaje no menor de 13.2 kV; promover el soterrado de líneas eléctricas; cumplir con los principios que rigen a las compañías eléctricas públicas mencionados anteriormente; establecer un código de ética para los miembros de la Junta de Gobierno; mayor autonomía para el Centro de Control Energético de Monacillos; y la revisión periódica de tarifas. Éste último mandato, por ejemplo, abona a la salud fiscal de la Autoridad que entendemos está en el mejor interés de esta Comisión.

Es importante resaltar que el plan energético del Gobernador provee un mapa de ruta en cuanto a la transformación de la AEE. Ese plan ha sido presentado en diversos foros de organizaciones profesionales, no-gubernamentales y sectoriales desde enero del 2013. En esos foros, y en conversatorios directos con la ciudadanía se dio oportunidad de reaccionar y sugerir ideas para fortalecer el mismo. El Boletín Administrativo OE 2013-39 creó el Consejo de Autonomía Energética, el cual tomó el plan y todas las sugerencias, estudió recomendaciones hechas por organizaciones que llevan años proponiendo cambios a la Autoridad, y usó estudios académicos y el peritaje y conocimiento mismo del Consejo, para recomendarle al Gobernador cambios fundamentales en la Autoridad. Ese proceso de planificación, consulta, evaluación y mejoramiento permitió presentar un proyecto de ley de ejecución de enmiendas a la ley de la Autoridad con el cual muchos sectores pueden identificarse, refiriéndonos al P. del S. 881, el cual podría aprovechar probablemente uno de los pocos momentos históricos que tendremos para transformar la

utilidad pública de servicio eléctrico del país hacia las necesidades apremiantes de este momento y las futuras generaciones.

En conclusión, el costo desmedido de la electricidad resulta ser una de las cargas mayores que tiene el País. Por eso es importante promover la eficiencia como parte de nuestra política pública energética nacional. La ley puede dar el mandato para que sea política pública lograr los niveles máximos posibles de conservación y eficiencia energética. Esto debe ser siempre, a todos los niveles, la estrategia energética prioritaria. Una vez se cumpla con los niveles mínimos y razonables de uso de energía, el segundo paso es lograr satisfacer esa demanda razonable con el máximo uso posible de energía renovable. Las mejores prácticas de los estándares de eficiencia y producción de energía eléctrica ya existen y adoptarlas a nuestra realidad conlleva apertura, voluntad y compromiso.

Agradecemos la oportunidad para compartir nuestras observaciones y comentarios sobre el P. del S. 881.

Atentamente,

José G. Maeso González
Director Ejecutivo
Administración de Asuntos Energéticos