

Voz y Acción de la Empresa Privada



PO BOX 9024033 SAN JUAN PR 00902-4033
CALLE TETUÁN #100 VIEJO SAN JUAN PR 00901
www.camarapr.org
787-721-6060 | Fax: 787-723-1891



21 de febrero de 2014

Hon. Ramón Luis Nieves Pérez
Presidente
Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico


Lcdo. Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA
Presidente
Cámara de Comercio de Puerto Rico


Ing. Alexis J. Miranda-Ramírez, PE, MEEE, CEM
Presidente Comité de Energía y Agua
Cámara de Comercio de Puerto Rico


Lcda. Blanca I. Mera-Roure
Directora de Asuntos Legales y Legislativos
Cámara de Comercio de Puerto Rico

Proyecto del Senado 882

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante, "CCPR"), agradece la invitación de expresarnos en torno al **Proyecto del Senado 882**, (en adelante "el Proyecto"), que persigue derogar la Ley 213-1996, según enmendada, conocida como la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996; para establecer la Ley de la Comisión de Energía y Telecomunicaciones, crear la Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico, establecer sus deberes y funciones, establecer la política pública

del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en relación con los servicios de energía, telecomunicaciones y acceso al Internet, incluyendo el servicio de banda ancha ("Broadband"); crear la Oficina Estatal de Política Pública Energética, y establecer sus deberes y facultades; para enmendar el Artículo 2 de la Ley Núm. 33 del 27 de junio de 1985, según enmendada, conocida como la Ley para Establecer Requisitos Procesales Mínimos para la Suspensión de Servicios Públicos Esenciales, para excluir a la Autoridad de Energía Eléctrica del alcance de aplicación de esa Ley; para derogar el Artículo 4 de la Ley 73-2008, según enmendada, conocida como la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico; para derogar la Ley Núm. 128 de 29 de junio de 1977, según enmendada; para derogar la Ley Núm. 69 de 8 de junio de 1979; y para otros fines relacionados.

Como es de su conocimiento, la CCPR es la organización multisectorial más grande de Puerto Rico y es la única que abarca todos y cada uno de los sectores de negocios de nuestro país, por ello nuestro enfoque busca armonizar toda propuesta con los intereses de los sectores concernidos. Es a través del fortalecimiento de la empresa privada que se promueve el desarrollo económico de un país y la capacidad para generar empleos e ingresos. La imposición de altos cargos por el consumo eléctrico tiene un efecto detrimental sobre una economía ya deprimida y afecta adversamente la competitividad de nuestras empresas en la economía global en la que vivimos.

Como parte del Cuerpo Directivo de la CCPR, contamos con un Comité de Energía y Agua, que preside el ingeniero Alexis J. Miranda-Ramírez, P.E., CEM. Luego de un análisis minucioso del Proyecto ante nuestra consideración, procederemos a presentar nuestros comentarios y recomendaciones:

En primer lugar, discutiremos un breve trasfondo sobre las utilidades de servicio eléctrico, la regulación de mercado y los modelos de competencia, entre otros temas de pertinencia. Luego, incluimos nuestros comentarios y sugerencias sobre el Proyecto de referencia.

TRASFONDO

Hoy día, el servicio eléctrico se ha convertido en una necesidad común para todos los seres humanos. Es sumamente esencial que las utilidades de servicio eléctrico sean capaces de suplir el mismo de manera confiable, eficiente y a un costo justo y razonable.

En sus comienzos, se creía que era más seguro y eficiente permitir a una sola compañía como proveedor de servicio. Fue entonces cuando los gobiernos comenzaron a proteger las mismas, concediéndole el poder monopolístico. Como resultado, dicho sector fue ocupado por entidades verticalmente integradas, siendo las mismas responsables de la generación, transmisión, distribución y venta del servicio eléctrico. Las primeras reformas de las utilidades ocurrieron en el sector de las telecomunicaciones, y a través de los años, el servicio eléctrico también ha experimentado reformas. Comenzó con la segregación de las cuatro funciones básicas del servicio eléctrico: generación, transmisión, distribución y venta de servicio eléctrico, seguido por la creación de entidades regulatorias.

Como parte del proceso de reforma del mercado de servicio eléctrico, es pieza clave el desarrollo de un ente regulatorio. Existen dos principios fundamentales que justifican la reglamentación del sector de servicio eléctrico y sus utilidades. En primer lugar, las compañías de servicio eléctrico (e.g. Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico) proporcionan servicios esenciales para el bienestar de la sociedad, por tanto, es una industria revestida de alto interés público. Segundo, las características

tecnológicas y económicas de la industria son tales, que un sólo proveedor es capaz de atender la demanda eléctrica total de un área o región. La competencia entonces no podría prosperar bajo estas condiciones y eventualmente, sobrevivirá la empresa de mayor poder de mercado, usualmente ~~conocidas~~ conocida como monopolios naturales.

La reglamentación del servicio eléctrico en los Estados Unidos comenzó a finales del siglo 19, como resultado de la opinión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en relación al caso *Munn vs. Illinois, 94 US 113(1877)*, donde la Corte Suprema reconoció la existencia de los monopolios naturales y exigió a los estados a regular los mismos, salvaguardando el interés público en general. En los 1970's, con la llegada de nuevas tecnologías, el aumento en demanda eléctrica y el aumento en los precios del petróleo, entre otros factores, comenzó la entrada de competencia en la industria de energía eléctrica.

En el 1978, el PURPA ("Public Utilities Regulatory Policies Act") abrió el mercado al por mayor a productores de electricidad independientes ("IPPs", por sus siglas en Inglés), y a su vez requirió a las utilidades verticalmente integradas a comprar electricidad de los "IPPs". En el 1992, el EAct ("Energy Policy Act") abrió a la competencia el mercado de generación, permitiendo al FERC ("Federal Energy Regulatory Commission") que ordenara a las compañías encargadas de las líneas de transmisión a intercambiar potencia eléctrica con otros mayoristas. Luego en el 2005, con el "Energy Policy Act" (EAct 2005) se le concedió a el FERC la autoridad en asuntos relacionados al control de mercados al por mayor, la transmisión de electricidad y a supervisar y velar por la confiabilidad de la red eléctrica a nivel nacional, entre otras.

En el caso de Estados Unidos, no existe una sola agencia que esté encargada de la formulación e implementación de las políticas en el sector

de la electricidad, sino que estas políticas están divididas entre el gobierno federal y el gobierno estatal. Por ejemplo, el FERC es la agencia reguladora independiente responsable de regular las políticas y economías del mercado al por mayor y la industria de energía eléctrica. El FERC regula la construcción y operación de facilidades de transmisión, como también se asegura de que exista un acceso abierto a informaciones relacionadas con la capacidad de transferencia de las líneas de transmisión de los proveedores. Bajo el "Federal Power Act", el FERC es responsable de asegurar tarifas y servicio de transmisión que sean justos y razonables. Asimismo, la confiabilidad del sistema de transmisión es la responsabilidad del "North American Electric Reliability Corporation" (NERC).

Por su parte, los primeros países de Latinoamérica en abrir su mercado eléctrico a inversionistas privados lo fueron Chile en los 1980's, seguido por Argentina en los 1990's. Entre otros, el caso de Costa Rica es uno muy interesante, en el cual se enfatiza la competencia en el sector de la generación de energía eléctrica, mayormente en los nuevos proyectos. A su vez, se está re-estructurando la utilidad titular (en este caso, propiedad del gobierno) para operar de manera más eficiente. En la mayoría de los países de Latinoamérica este proceso ha sido implementado por medio de transiciones y etapas. Otros casos similares lo son Brasil, Guatemala, Nicaragua y México.

No hay duda que durante los últimos años, muchos sectores han reclamado una mayor fiscalización de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) de Puerto Rico. Se ha cuestionado consistentemente si la misma está cumpliendo con sus funciones, deberes y responsabilidades. Más aún, la alta dependencia en combustibles fósiles se ha traducido en costos energéticos extremadamente volátiles y cada vez más altos. En el año 2013, el costo de electricidad en Puerto Rico promedió 22.8 ¢/kWh a nivel

industrial, 27.3 ¢/kWh a nivel comercial y 25.9 ¢/kWh a nivel residencial. Este y otros factores afectan significativamente nuestra competitividad y calidad de vida, frenando así el crecimiento económico de la Isla.

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

El Proyecto es uno de varios proyectos introducidos por la Asamblea Legislativa como parte de una reforma energética, a los fines de replantear y reestructurar los objetivos principales de la AEE, donde se crea, entre otros, un ente independiente o Comisión que revise las tarifas establecidas por la AEE. Con esta medida, se elimina la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones y la Administración de Asuntos Energéticos, y se crea la Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico y la Oficina Estatal de Política Pública Energética como entidad pública adscrita a la Comisión.

En resumen, el Proyecto constituye un esfuerzo bien intencionado y en respuesta al creciente reclamo público para la creación de un ente externo que fiscalice a la AEE y que regule el servicio de energía eléctrica en la Isla. Ahora bien, aunque reconocemos la necesidad inmediata de establecer un ente regulador para la industria eléctrica, entendemos que es necesario expresar serias preocupaciones sobre el modelo de regulación propuesto por el referido Proyecto.

La posición de la CCPR se resume en los siguientes señalamientos. Veamos.

1. El Proyecto, en su Artículo 4, crea la Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico (en adelante, la "Comisión"), como la agencia del Estado Libre Asociado con jurisdicción sobre los servicios de telecomunicaciones y televisión por paga en Puerto Rico y sobre los servicios de energía eléctrica en Puerto Rico. Además, será

la agencia encargada de establecer, dirigir y fomentar el desarrollo de instalaciones que provean Internet de banda ancha en Puerto Rico.

La CCPR, al igual que muchas otras organizaciones del sector privado con quienes hemos consultado, entiende que el ente regulador debe ser una agencia independiente encargada de reglamentar, regular y fiscalizar **exclusivamente** los servicios de energía en Puerto Rico. Aunque reconocemos el alto costo de crear una nueva estructura gubernamental, entendemos que la Comisión o ente regulador podría, en sus comienzos, beneficiarse de la estructura organizacional y/o beneficiarse de los recursos existentes que posee la actual Junta Reguladora de Telecomunicaciones (refiérase a su organización administrativa, facilidades físicas, recursos humanos, entre otros) para atender cabalmente sus funciones. Sin embargo, **no avalamos** la consolidación de ambas industrias para propósitos de regulación y recomendamos que éstas atiendan sus funciones por separado. Esto permitirá salvaguardar el funcionamiento y efectividad de las funciones existentes de la Junta de Telecomunicaciones sin comprometer su capital humano y peritaje en la industria de telecomunicaciones. Así también, permitirá definir un equipo dedicado única y exclusivamente a la regulación del servicio eléctrico de Puerto Rico, caracterizado por su complejidad y necesidad inmediata de reforma.

2. El Proyecto, en su Artículo 14, sobre la Jurisdicción de la Comisión sobre Asuntos Energéticos, establece que la Comisión tendrá jurisdicción primaria exclusiva sobre los casos y controversias relacionadas con las tarifas que establezca la AEE, tarifas y cargos de cualquier productor independiente de energía, trasbordo de energía e

interconexión con la red de la AEE, entre otras reclamaciones. Además, en el Artículo 15, sobre la Revisión de Tarifas de la Autoridad y de Productores Independientes de Energía, establece que cualquier parte afectada, con legitimación activa, podrá acudir a la Comisión mediante la presentación de una querrela y solicitar la revisión de las tarifas y cargos de la Autoridad, o de las tarifas o cargos de cualquier productor independiente de energía, según sea el caso. Por su parte, el Proyecto del Senado 881, indica que la Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico servirá como ente revisor tarifario de la AEE. Como parte de sus deberes y facultades, dicho ente también pasará juicio sobre tarifas o acuerdos de compra de energía de la AEE con cualquier productor privado de energía, previo al otorgamiento del contrato de compra de energía.

La CCPR comparte la preocupación sobre el poder limitado que tiene la Comisión sobre las tarifas eléctricas. Según establece el Proyecto, la Comisión servirá como ente revisor y no como ente regulador de tarifas para el servicio eléctrico. Más aún, la Comisión no tendrá la facultad de liderar el proceso de revisión y establecimientos de tarifas.

3. El Proyecto, en su Artículo 16, sobre los remedios para proteger a los bonistas, establece que la Comisión ordenará la imposición de un cargo adicional independiente de la tarifa y cualquier otra medida que entienda necesaria para asegurar que la AEE cumpla fielmente con sus obligaciones ante los bonistas.

Aunque entendemos el interés de no afectar las obligaciones contractuales de la AEE con sus bonistas, es vital que no se condicione

la efectividad del ente regulador, ni mucho menos se preserve la discreción total de la AEE sobre la necesidad de aumento en tarifas. Entendemos es deber fiduciario de la Corporación Pública, sus Ejecutivos y respectiva Junta de Gobierno, el velar por su salud fiscal y ejercer acciones que promuevan mayor eficiencia operacional y liquidez financiera, para así cumplir cabalmente con sus obligaciones contractuales, cumpliendo a su vez con la Política Pública Energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En conclusión, entendemos que el Proyecto no le otorga a la Comisión suficiente poder para fiscalizar cabalmente a la AEE y desatiende la estructuración de un mercado competitivo a nivel de generación de electricidad. Refiérase a la apertura de mercado en lo referente a la producción de electricidad por terceros (IPPs, por sus siglas en inglés). Según dispone el Proyecto, la Comisión establecerá las normas de política pública. No obstante, continúa dejando en manos de la AEE la implementación de las mismas. Más aún, solo interviene en los procesos si alguien se querrela contra la AEE, convirtiéndose así en un foro adjudicativo, en lugar de un ente regulador y fiscalizador.

Por último, no debemos olvidar los objetivos principales de un ente regulador (Comisión). Es importante asegurar que el ente regulador sea independiente y robusto, con los poderes y los recursos técnicos y financieros para reglamentar debidamente el servicio de energía eléctrica en Puerto Rico. Una Comisión con poderes limitados y mayormente enfocada en el establecimiento de política pública y jurisdicción sobre los casos y controversias relacionadas con las tarifas de la AEE no resulta ser suficiente, ni representa justamente las necesidades inmediatas del sector de energía eléctrica en Puerto Rico. En cambio, a nuestro juicio, el ente regulador

debería contar con los poderes y recursos necesarios para efectuar las siguientes funciones:

- a. Promover la entrada de competencia, inicialmente en el mercado de generación de electricidad y regular el mercado de acuerdo con las teorías y modelos de la regulación basadas en rendimiento, incentivando a los competidores a hacer mejoras en tecnología y capital para reducir sus costos operacionales y por ende, el costo de servicio eléctrico a los ciudadanos, e incentivar a los proveedores de energía para lograr mayor eficiencia operacional.
- b. Proteger al consumidor de abuso monopolístico, a través de regulaciones tarifarias en donde se implemente un modelo regulatorio basado en el rendimiento y en el uso de precios topes ("Price Caps").
- c. Planificar un desarrollo sostenible en la industria energética, promover la integración de tecnologías de energía renovable y alterna, velar por la seguridad de mercado para los competidores, entre otros poderes, que permitan la estabilización de los costos energéticos y fomenten la competitividad en Puerto Rico.

CONCLUSIÓN

No hay duda de que el alto costo de energía afecta significativamente nuestra competitividad y calidad de vida, frenando así el crecimiento económico de la Isla.

Aunque apoyamos firmemente el propósito del Proyecto del Senado 882, entendemos que el mismo debe atender las preocupaciones, señalamientos y recomendaciones presentados en esta misiva. De igual forma, entendemos que el Proyecto del Senado 881, medida

complementaria al Proyecto del Senado 882 y que enmienda la Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico con el objetivo de fijar un mandato de pueblo a esta corporación pública, establecer mecanismos de participación ciudadana y la transparencia, deberá adaptarse al modelo de ente regulador caracterizado en nuestras recomendaciones. Sobre todo, exhortamos a que se evalúen conjuntamente los comentarios y señalamientos presentados por varias organizaciones del sector privado, incluido la CCPR, sobre los otros proyectos presentados por el presidente del Senado, Hon. Eduardo Bhatia, a saber: el **Proyecto del Senado 837** y el **Proyecto del Senado 838**. Entendemos que existe un objetivo común y podría lograrse un proyecto más completo, efectivo y sobre todo ejecutable, combinando las mejores prácticas e ideas de los proyectos antes mencionados y atendiendo los señalamientos expresados, a los fines de que logremos de una vez y por todas reformar el servicio de energía eléctrica en Puerto Rico. A tales efectos, la CCPR pone a su disposición su Comité de Energía y Agua para elaborar junto a la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua del Senado de Puerto Rico los comentarios ofrecidos en esta misiva.

De nuevo, agradecemos la oportunidad de presentar nuestros comentarios, sugerencias y recomendaciones al proyecto y esperamos que los mismos le sean de utilidad a esta Honorable Comisión. Nos reiteramos a su orden para cualquier otro asunto en que le podamos servir en el futuro sobre este Proyecto de Ley o cualquier otro Proyecto dirigido a adelantar el progreso económico y mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo.