

Comentarios al Proyecto de Ley que Regula la Carretera Eléctrica

El proyecto de ley es positivo por cuanto va en la dirección correcta de facilitar las necesarias obras de construcción y expansión del sistema de transmisión que el país requiere, sin perjuicio que siempre es posible introducir algunos perfeccionamientos.

Uno de los aspectos más importantes de la iniciativa es que permite integrar nuevos parámetros en la definición de los trazados de la infraestructura de la transmisión.

Es sabido que el desarrollo del sistema de transmisión enfrenta dificultades por las demoras en las tramitaciones ambientales y en la obtención de concesiones y servidumbres eléctricas, la oposición ciudadana, la falta de holguras y los consecuentes retrasos en las obras. Ello ha generado preocupación respecto de la capacidad del sistema para responder a las crecientes necesidades de transmisión del país.

Las dificultades en la obtención de las concesiones para el paso de líneas es un tema pendiente, pero el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto que agiliza los procedimientos, respetando ciertamente los derechos de los propietarios afectados. Su pronta aprobación será un elemento clave para asegurar que las obras de transmisión se realicen en los plazos requeridos. El concepto de Carretera Eléctrica

(CE), en tanto, complementa lo anterior, siendo un aporte necesario para que proyectos de energía renovable de envergadura ubicados a mayor distancia sean realizables. Dada la dificultad que hoy enfrentan estos proyectos, podría ser positivo que exista una mayor injerencia del Estado, que permita facilitar los terrenos y reducir los riesgos y plazos involucrados para los desarrollos privados, a través de un diseño en que la definición de los trazados y la urgencia de las obras tengan mayor visibilidad y legitimidad de cara a la ciudadanía.

En este contexto, resulta de importancia el reciente ingreso al Congreso del proyecto de ley (PL) que regula la Carretera Eléctrica. Se trata de un proyecto largamente esperado -fue anunciado el 21 de mayo del 2011-, que busca asegurar que el sistema de transmisión se expanda con la debida anticipación y holgura para dar mayor seguridad de suministro y

viabilizar la inyección de producción de electricidad que está más alejada de los centros de consumo.

La Carretera Eléctrica: Aspectos generales

El diagnóstico inicial que plantea el mensaje del PL es que actualmente existen congestiones y debilidades en el sistema de transmisión eléctrica que ponen en riesgo el suministro de la demanda, no permiten el despacho óptimo y dificultan el desarrollo de nuevas centrales generadoras. Esta situación deriva de retrasos en la construcción y expansión de obras de transmisión, producto del tiempo que están tomando las autorizaciones ambientales por una creciente oposición ciudadana y las dificultades que se presentan para la obtención de las concesiones eléctricas necesarias para imponer servidumbres de paso.

El desafío, entonces, es contar con un sistema de transmisión troncal más robusto para llevar la mayor generación eléctrica que el país necesita a los centros de consumo. Para ello, el PL aboga por “contar con una Carretera Eléctrica que permita transmitir la energía desde nuevas centrales de generación eléctrica en forma segura, oportuna y confiable”. A eso se suma un objetivo de ordenamiento territorial, consistente en aprovechar de mejor manera el uso del territorio por donde pasen las líneas, evitando la duplicidad de trazados y el sub aprovechamiento de franjas de servidumbres.

El mensaje del PL pone particular énfasis en la necesidad de promover una mayor participación de las energías renovables en la matriz por razones de independencia, sustentabilidad, competitividad y seguridad, para lo cual la CE sería una pieza clave. Esto, dado que en general estas fuentes de generación se encuentran más alejadas de los centros de consumo, lo que requiere de una planificación oportuna y con suficientes holguras. Particular referencia hace el PL a la conveniencia de diversificar la matriz energética desarrollando las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), que hoy enfrentan una limitante por su lejanía a las redes de transmisión existentes, lo que supone incentivar la asociatividad de proyectos ERNC para la construcción de líneas de transmisión y generar las holguras necesarias para evacuar la energía de conjuntos de este tipo de proyectos.

En cuanto al proceso de planificación, el PL mantiene el esquema de Estudios de Transmisión Troncal (ETT) vigente, aunque ampliando su definición, incorporando una planificación a mayores plazos, considerando mayores incertidumbres y opciones de generación y definiendo recomendaciones para construir líneas con mayores holguras. La planificación a más largo plazo (20 años) llevaría a construir instalaciones eléctricas con un mayor tamaño y disminuir la duplicidad de líneas,

mientras que la sobredimensión permitiría, según señala el mensaje del PL, “colocar la transmisión antes de la generación, lo que facilitará la explotación de recursos energéticos que al país interesen, como son las energías renovables”. Es así como los ETT servirán de base de la CE.

Es importante señalar que la Carretera Eléctrica no es un concepto físico, sino más bien un conjunto de normas aplicables a ciertas líneas, las que varían en el tiempo. El PL amplía el concepto de líneas troncales al incluir a aquellas líneas que faciliten el acceso a recursos disponibles para la producción de energía eléctrica o permitan el retiro de un grupo importante de consumidores ubicados fuera de zonas de concesión de empresas distribuidoras.

Luego, se establece un procedimiento para contar con una CE (más adelante se detallan algunos aspectos), que incluye los siguientes pasos:

- i. El PL definirá, en base a parámetros técnicos y objetivos, las líneas que tendrán carácter de utilidad pública, que es básicamente todo el sistema troncal¹. Definido el conjunto de líneas con carácter de utilidad pública, el Estado determinará a cuáles aplicará el procedimiento de CE en función de ciertos parámetros, como necesidad de coordinar actores en determinada fuente energética, dificultades de acceso a desarrollo de generación o complejidad de la construcción de la línea.
- ii. Dichas líneas tendrán acceso abierto irrestricto y serán construidas con mayores holguras.
- iii. Se buscará viabilizar potenciales zonas de generación cuya explotación “sea beneficiosa para el país”, lo que supone características de sustentabilidad, competitividad e independencia.
- iv. El trazado de las líneas que sean parte de la CE será recomendado por un consultor licitado por el Estado, revisado por un Comité Interministerial y acordado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.
- v. El trazado contará con una servidumbre eléctrica a favor del adjudicatario que estará a cargo de la construcción y operación de las respectivas líneas eléctricas.

Respecto de la tarificación, se mantiene el sistema actual en que los generadores pagan en el sistema de transmisión troncal la tarifa por el uso. En el caso de la tarificación de las líneas que posibilitarán el acceso de potenciales zonas de generación, se reconocerá un pago diferenciado para las holguras, que será financiado por la demanda. Este pago disminuye en la medida que van entrando las centrales de generación y desaparece transcurridos 20 años. Se señala además, expresamente, que para efectos

de pago de peaje en el caso de complejos de generación constituidos por diversas unidades de un mismo propietario, se considerará la capacidad final y total del complejo desde la instalación de la primera unidad.

Aspectos particulares del proyecto de ley

Cada vez que el plan de expansión determine la necesidad de construir o ampliar una línea de transmisión troncal con características de CE, un consultor licitado por el Ministerio de Energía determinará la mejor alternativa de trazado o área sobre la cual se impondrán las servidumbres y en la que posteriormente se realizaría la construcción, a través de un Estudio de Franja Territorial (EFT). Este estudio se fundará en parámetros técnicos, económicos y de sustentabilidad, considerando también aspectos sociales y productivos. El EFT deberá incluir el trazado óptimo, un levantamiento de información en materia de ordenamiento territorial y de zonas, áreas o elementos sujetos a protección y la descripción física de las áreas. Se tomará además en cuenta la protección de grupos humanos y de centros de producción.

El consultor hará además las notificaciones a los dueños de los respectivos predios, los que tendrán un plazo para formular, ante la SEC, observaciones u oposiciones. El PL de carretera incorpora para ello perfeccionamientos similares a los contemplados en el proyecto de concesiones eléctricas actualmente en primer trámite legislativo, lo que mejoraría los procesos de notificación y reclamos.

El costo del EFT será de cargo de las empresas generadoras, transmisoras, distribuidoras y clientes libres del sistema respectivo.

Se crea un Comité Interministerial que será la contraparte técnica del consultor, conformado por un representante del Ministerio de Energía, CNE, SEC y Ministerio del Medio Ambiente. Este Comité de carácter técnico deberá aprobar por unanimidad el EFT del Consultor.

El proyecto de ley contempla la posibilidad que el Ministro de Energía ordene fundadamente la modificación de la franja, lo que obligaría al Consultor a revisar nuevamente el EFT. Una vez aprobado el definitivo se someterá al acuerdo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Finalmente, el Presidente de la República dictará un Decreto Supremo que apruebe el EFT e imponga la servidumbre eléctrica sobre el trazado fijado en él a favor del adjudicatario de la construcción y operación de la línea eléctrica. El adjudicatario tendrá carácter de concesionario para todos los efectos legales.

Se licitará la construcción de las líneas eléctricas. El adjudicatario recibirá todos los antecedentes recogidos en el EFT y las servidumbres impuestas sobre la franja. Se contempla que el adjudicatario pudiera proponer algunos cambios al trazado si resultara impedido de construir sobre la EFT por caso fortuito o fuerza mayor o resultare fundadamente mejor para cumplir con los criterios exigidos su propuesta alternativa de trazado, lo que tendría que ser aprobado por el mismo procedimiento antes indicado.

El concesionario deberá acordar conjuntamente con los dueños de los terrenos el valor de la indemnización por la servidumbre impuesta y, de no llegar a acuerdo, el Subsecretario de Energía designará una o más comisiones tasadoras para que practique los avalúos y determinen la indemnización a pagar. El concesionario deberá pagar la indemnización fijada por la comisión tasadora -más el 20%- antes de la toma de posesión material del predio sujeto a servidumbre.

El adjudicatario debe tramitar la Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, para lo cual puede hacer uso de la información levantada por el consultor. Cabe señalar que el proyecto contempla mejoras en el procedimiento para obtener autorizaciones que permitan iniciar la construcción; entre ellas, contempla la participación activa del Ministerio de Medio Ambiente y del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y pone a cargo de la evaluación ambiental de estos proyectos al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que deberá calificar la urgencia para su evaluación. Indica, además, que el trazado definido no será parte de la evaluación ambiental del proyecto, sino sólo los impactos significativos derivados de la construcción de las instalaciones. Por último, establece plazos más acotados para la obtención de permisos y normas de silencio administrativo y se le otorga preeminencia a la concesión eléctrica por sobre otros títulos otorgados sobre los terrenos de la franja definida en el EFT.

Comentarios al proyecto de ley de Carretera Eléctrica

El PL de CE responde a una realidad del sistema eléctrico actual, cual es que resulta difícil sacar adelante iniciativas privadas de envergadura o proyectos que requieren de mayor grado de coordinación entre los distintos actores. Por su parte, este proyecto eventualmente le daría un mayor grado de legitimidad al desarrollo de obras de transmisión ante la opinión pública, por cuanto integra en la determinación de los trazados, además de factores económicos y técnicos, parámetros de sustentabilidad ambiental, social y productiva que podrían responder mejor a las inquietudes ciudadanas.

Adicionalmente, se le otorgan mayores certezas a los desarrolladores privados, pues se le quitan ciertas funciones que deben desarrollar por su

cuenta bajo el régimen actual y que generan retrasos importantes. Esto por cuanto la definición del trazado óptimo, el levantamiento de información, la notificación a propietarios de los predios y la respuesta a las oposiciones quedan en manos del Consultor, quien además tendría la atribución para ingresar a los predios con el apoyo, si es necesario, de la fuerza pública. Una vez aprobado el trazado se constituye la servidumbre, la que sería traspasada al adjudicatario, quien es reconocido explícitamente como concesionario. En consecuencia, quien se adjudica el proyecto tiene parte del trabajo ya realizado, lo que reduce las incertidumbres en materia de cumplimiento de gestiones y plazos.

Cabe mencionar que el mensaje del PL pareciera apuntar a sacar adelante sólo aquellas instalaciones eléctricas necesarias para evacuar la generación de energía renovable, por ser éstas de carácter sustentable y proveniente de fuentes propias. Si bien se reconoce la importancia de contar con generación termoeléctrica en nuestra matriz energética, el PL pareciera no estar diseñado para resolver los problemas que este tipo de generación también enfrenta, pese a que constituye una fuente necesaria para garantizar una generación eléctrica de base competitiva y segura.

Entre los aspectos positivos del proyecto cabe destacar que:

- 1) Mantiene el marco general de los ETT con algunos perfeccionamientos, lo que resulta adecuado pues cuenta con una institucionalidad y plazos bien definidos y opera adecuadamente;
- 2) Declara de utilidad pública el sistema troncal (líneas longitudinales y algunas transversales) lo que permite que, en caso de definirse como parte de la CE, el Estado pueda imponer servidumbres de paso por Decreto Supremo;
- 3) El EFT integra a la definición del trazado óptimo variables no sólo económicas y técnicas, sino también de carácter ambiental y social, dando respuesta a la creciente presión ciudadana en estas materias;
- 4) El EFT contempla el levantamiento de información relevante para el estudio de impacto ambiental lo que debiera ayudar a acelerar los plazos de la tramitación ambiental;
- 5) Se plantea un procedimiento más ágil y expedito para las notificaciones y reclamos², lo que agilizaría estos procesos, con el debido resguardo de los derechos de los afectados;
- 6) Se entrega al adjudicatario un trazado ya definido y con la servidumbre otorgada, reconociendo su condición de concesionario;

7) La tarificación no cambia respecto del sistema actual lo que es positivo, salvo para las holguras en que son de cargo de la demanda; y

8) Se estipula que múltiples centrales de un mismo complejo deberán hacerse cargo del pago de peajes desde la entrada en operación de la primera unidad, lo que evita que se produzca un traspaso injustificado a la demanda de los costos de transmisión.

Hay, sin embargo, una serie de aspectos negativos que merecen atención, entre ellos:

1) Se plantea, en el mensaje del PL, a la CE como un mecanismo para fomentar el ingreso de las ERNC a la matriz, lo que conlleva el riesgo de que se incentiven fuentes de generación no competitivas sin transparentar los costos que ello significa;

2) En la misma línea, se hace referencia a que las instalaciones de transmisión podrían dar viabilidad a conjuntos de proyectos que por sí solos no financian la línea de transmisión, lo que otorga un rol de coordinador al Estado (supuestamente mejor que del mercado mismo) y podría derivar en un sobredimensionamiento de líneas si estos proyectos resultan finalmente inviables (si bien se establecen resguardos para que se acojan proyectos con grados importantes de avance³);

3) Se habla en el mensaje de potenciar polos de generación “cuya explotación sea beneficiosa para el país”, lo que tiene implícito un grado importante de discrecionalidad en la definición de lo que es o no beneficioso;

4) Se introduce un grado de arbitrariedad innecesario al establecer que el Estado definirá cuáles líneas requieren de EFT, en vez de hacerlo para todas las nuevas de líneas troncales salvo excepciones fundadas;

5) Se permite al concesionario realizar cambios una vez definido el trazado definitivo, lo que obliga a reiniciar el procedimiento de aprobación, alargando los plazos;

6) Se deja en manos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad la aprobación final del trazado, siendo que esta instancia ha probado ser inadecuada para resolver temas complejos, lo que podría trabar o hacer menos ágil la tramitación (si bien, como contraparte, parece razonable involucrar a los ministerios en este proceso para facilitar las etapas de aprobación posteriores); y

7) La intervención del Ministro de Energía para una eventual redefinición del trazado resulta innecesaria y genera mayor incertidumbre al poder modificar el trazado por razones no especificadas.

Hay, por tanto, varias modificaciones posibles que podrían mejorar el proyecto, tales como:

(1) Debiera exigirse el EFT a toda nueva construcción o expansión del sistema troncal, salvo obras que sean excluidas por razones fundadas⁴;

(2) Se debiera alentar una participación más activa del sector privado en el proceso de elaboración del EFT, aunque fuere a nivel consultivo, para evitar cambios posteriores -cuando ya se ha sido aprobado- lo que retrasa la definición del trazado definitivo y el inicio de las obras;

(3) El Comité Interministerial podría incluir un representante del Ministerio de Economía para incorporar la visión de la actividad productiva. Por su parte, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad debiera estar sujeto a plazos perentorios para su pronunciamiento, que se cumplieran verdaderamente; y

(4) Debiera eliminarse de la ley la facultad del Ministro de Energía de solicitar modificaciones al trazado en vista que hay instancias anteriores (Comité Interministerial) que debieran acoger los cambios requeridos.

Conclusiones

El proyecto de ley de Carretera Eléctrica es positivo por cuanto va en la dirección correcta de facilitar las necesarias obras de construcción y expansión del sistema de transmisión que el país requiere (aunque acotado a la transmisión de energía de fuentes renovables), sin perjuicio que siempre es posible introducir algunos perfeccionamientos. Uno de los aspectos más importantes del proyecto es que permite integrar nuevos parámetros en la definición de los trazados de la infraestructura de transmisión, lo que responde mejor a la creciente inquietud de la ciudadanía y, a su vez, da mayores certezas a los desarrolladores de proyectos que se han visto enfrentados a cada vez más a fuertes grados de incertidumbre.

Ahora bien, el proyecto responde a un cambio en las exigencias ciudadanas, pero también, en parte, a la falta de voluntad política que requiere sacar adelante proyectos, tanto en materia de transmisión como generación. Así, si bien es loable querer integrar al proceso de definición de las líneas de transmisión variables ambientales y sociales, lo cierto es que hoy existe la institucionalidad para ello: el SEA. Lo que ha faltado, entonces, es un mayor liderazgo por parte de la autoridad para lograr el

desarrollo de aquellas obras que son necesarias para el país, como también mayor disposición para hacer cumplir la ley. Ejemplo de ello es que no se han evitado las paralizaciones de obras con fuerza pública ni se han acotado los montos indemnizatorios al valor alternativo de los predios, aún cuando la ley así lo permite. Cabe, entonces cuestionarse si los problemas prácticos se resuelven necesariamente con más regulaciones y nuevos procedimientos o si lo que falta, al menos en algunos casos, es solucionar y promover la ejecución de iniciativas utilizando adecuadamente la regulación vigente.

En breve...

BUEN PROYECTO PERO CON POSIBLES MEJORAS:

- El proyecto de ley es positivo pues mejora el proceso de planificación del sistema de transmisión y aporta mayores certezas para el desarrollo de las obras que el país requiere.
- Hay mejoras posibles, como exigir el Estudio de Franja Territorial (EFT) a toda nueva construcción o expansión del sistema troncal; alentar una participación más activa del sector privado en el EFT para evitar cambios posteriores; establecer plazos perentorios para el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y eliminar la facultad del Ministro de Energía de solicitar modificaciones al trazado una vez que está definido.
- El proyecto de ley de Carretera Eléctrica responde a un cambio en las exigencias ciudadanas, pero también refleja la falta de voluntad política que requiere sacar adelante proyectos, tanto en materia de transmisión como generación.

¹ Ello es importante pues la Constitución sólo permite limitar la propiedad por ley, basado en la función social que cumpla la propiedad, de modo que el carácter de utilidad pública permite al Estado imponer una servidumbre.

² El proyecto establece que en caso que sea difícil identificar a los propietarios afectados o su número sea muy elevado para cumplir con la diligencia de notificación, el consultor podrá recurrir al Juez de Letras para que ordene notificar de inmediato. Si se ignora el paradero de los propietarios, el consultor podrá solicitar a la Superintendencia que dicte resolución que ordene notificarles que los planos especiales de servidumbre están disponibles en la Superintendencia. En materia de observaciones, se clarifica que solo podrán basarse en la identificación errónea del predio afectado o que se estén abarcando predios no declarados como afectados.

³ Entro otros, que la capacidad máxima de generación esperada que hará uso de la instalación justifique técnica y económicamente su construcción; que para el primer año de operación la capacidad máxima que hará uso de las instalaciones supere el 25% de la capacidad total y que estos proyectos cuenten con la Resolución de Calificación Ambiental aprobada; que la solución de transmisión sea económicamente eficiente y que los proyectos sean de a lo menos dos personas no relacionadas entre sí.

⁴ Parece razonable que se pueda excluir de este proceso ciertas obras donde no se justifica exigir un EFT, por ejemplo, si se requiere de una ampliación a ser construida en terreno de propiedad del adjudicatario.