

Transmisión Eléctrica: Concesiones y Carretera

La carretera eléctrica debiera entenderse como un elemento facilitador para el desarrollo de proyectos de transmisión, complementario al proceso de concesiones eléctricas que está en vías de ser perfeccionado. En ambos casos, se busca agilizar los procedimientos que permiten a las iniciativas privadas acceder a los terrenos necesarios para construir sus redes de transmisión, siendo mayor el rol que cabe al Estado cuando se trata de proyectos de mayor envergadura.

El desarrollo del sistema de transmisión ha enfrentado una serie de dificultades en el último tiempo, producto de las demoras en las tramitaciones ambientales y en la obtención de concesiones y servidumbres eléctricas, la creciente oposición ciudadana al desarrollo de líneas, la falta de holguras en el sistema y los consecuentes retrasos en la realización de las obras. Los retrasos en la ejecución de proyectos de transmisión inciden directamente en la competitividad de los precios de la energía, agravando la situación de altos costos de energía eléctrica que ya enfrenta el país. A eso se suma una creciente preocupación respecto de la capacidad del sistema para responder a las necesidades de transmisión de la energía que produce el país, producción que se estima pasará de los 60.000 GWh actuales a 150.000 GWh hacia el año 2030.

Frente a esta realidad, la autoridad ha tomado algunas medidas concretas y ha realizado anuncios en materia de transmisión eléctrica con el objeto de destrabar su desarrollo. En particular, a principios de mayo el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley sobre procedimientos para otorgar concesiones eléctricas¹, el que se encuentra actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. El Gobierno anunció además un proyecto de ley que crea la denominada carretera eléctrica, la que ingresaría al Congreso en agosto próximo. Ambas iniciativas buscan resolver las dificultades y retrasos que hoy enfrentan los

En esta edición:

Transmisión Eléctrica:
Concesiones y Carretera

Obamacare: Un Modelo
que no hay que Seguir

proyectos de transmisión y que no son atribuibles a razones técnicas de construcción, sino a demoras en la obtención de permisos necesarios para obtener concesiones eléctricas y a la intervención de terceros que buscan dilatar y judicializar los procesos.

Proyecto de ley de concesiones eléctricas

El objetivo principal de las concesiones es permitir de manera expedita la ocupación de suelo ajeno, detentando ciertos privilegios y garantías en dicha ocupación como así también en la utilización de espacios públicos y privados, y el poder imponer las servidumbres con el objeto de hacer factible la instalación de las obras del caso. Actualmente, la ley contempla distintos tipos de concesiones eléctricas -de centrales hidráulicas productoras de energía eléctrica, de líneas de transporte y de subestaciones, y de líneas de distribución-, las que permiten imponer las servidumbres de obras hidroeléctricas y las servidumbres para tender las líneas y ocupar los terrenos necesarios para el transporte de la energía eléctrica desde la central generadora o subestación hasta los puntos de consumo masivo. Además, la ley los faculta para imponer servidumbres de tránsito y para atravesar bienes nacionales de uso público.

El problema está en que si bien según la ley vigente el plazo total de tramitación para obtener una concesión definitiva debiera ser de 120 días (150 días con publicación en el Diario Oficial), los tiempos reales para obtener las concesiones definitivas alcanzan hoy alrededor de 700 días. Lo anterior, producto de la demora en el trámite de notificaciones (cerca de 321 días) y las negociaciones y el tiempo extra que toma la entrada al predio para la construcción de las obras (aproximadamente 257 días)².

Los efectos de estos retrasos en la obtención de las concesiones se traducen en dificultades para cumplir con los plazos establecidos en los decretos de adjudicación, problemas para evaluar los proyectos frente a la incertidumbre del momento en que se obtendrá la concesión, acciones legales que paralizan las obras en tanto no se tiene la concesión, mayores costos de las servidumbres que se traspasan a todos los usuarios vía incremento de tarifas, y mayor costo global de operación del sistema frente a congestiones³. Es decir, el resultado de estos retrasos es una mayor incertidumbre y mayores plazos y costos de desarrollo, lo que deriva en un mayor costo de la energía y una menor seguridad de servicio.

Lo anterior amerita, sin duda, que se resuelvan las dificultades en la obtención de las concesiones para el paso de líneas -aún cuando no es la única fuente de atrasos-, pues de lo contrario no se podrán solucionar a tiempo las necesidades de transmisión requeridas.

Como señalábamos, en el marco de la Estrategia Nacional de Energía lanzada por el Ejecutivo a comienzos de este año, el Gobierno envió a principios de mayo al Congreso Nacional el proyecto de ley que agiliza los procedimientos pertinentes, respetando ciertamente los derechos de los propietarios afectados. El proyecto de ley introduce una serie de mejoras al procedimiento de otorgamiento de concesiones, las que se describen brevemente a continuación:

1) Simplifica el proceso de concesión provisional: Actualmente, los requisitos que debe cumplir la solicitud de concesión provisional no difieren sustantivamente de los de la concesión definitiva, por lo que no resulta atractivo ni eficiente para los desarrolladores de proyectos utilizar esta herramienta, aún cuando su empleo, que permite el ingreso a los terrenos para realizar mediciones y estudios previos, podría redundar en considerables eficiencias para el sistema en su conjunto. El proyecto, resguardando los derechos de los dueños de las propiedades afectadas, opta por simplificar los requisitos y antecedentes a presentar en una solicitud de concesión provisional, haciéndolos más acordes con los fines y características de la misma.

2) Adecuación de los tiempos de tramitación: El proyecto dispone una adecuación general de plazos en el proceso concesional administrativo, que involucran a todas las partes concernidas, esto es, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), el solicitante y los posibles afectados. Se eliminan además las publicaciones de solicitud de concesiones provisionales en el Diario Oficial y se reemplazan por publicaciones en diarios de circulación nacional y regional. Por su parte, se acortan los plazos en el proceso de formulación de reclamos, observaciones que en todo caso deberán fundarse únicamente en el incumplimiento de alguno de los requisitos señalados en el artículo 19 de la Ley de Servicios Eléctricos (restringiendo la interposición de reclamos por cualquier causa).

3) Precisión de posibles observaciones y oposiciones: El proyecto busca precisar las causales de impugnación a una solicitud de concesión, de manera de resguardar la agilidad del procedimiento y evitar dilaciones en la tramitación que efectúa la SEC al tener ésta que pronunciarse sobre observaciones y oposiciones que escapan de su ámbito de competencia y que no guardan relación alguna con la normativa eléctrica. Asimismo, en el proyecto se da una definición precisa acerca de quiénes pueden presentar observaciones u oposiciones, y así cautelar los intereses de los reales posibles afectados, permitiendo una mejor atención a sus planteamientos, y a la vez reduce las opciones de especulación.

4) Mejoramiento del proceso de notificaciones: El proyecto de ley reduce los medios de notificación a dos: notificaciones notariales y

judiciales. Asimismo, el proyecto contempla la posibilidad de recurrir ante el Juez de Letras competente para que ordene notificar por avisos en caso que se acredite a la Superintendencia haber agotado las otras vías de notificación: judicial (personal o por cédula) y notarial. Por otra parte, el proyecto permite al solicitante de la concesión utilizar alternativamente ambos medios de notificación, evitando la intervención de la SEC.

5) Se establecen procedimientos judiciales sumarios: Para darle adecuada celeridad al proceso concesional, se establece que los juicios que legítimamente se darán entre las partes, deben regirse en su tramitación en sede judicial por el procedimiento sumario, de carácter más breve y expedito que los procedimientos ordinarios. Con ello, se mantienen íntegramente resguardados los derechos de los posibles afectados con la concesión, pero se cautela también que la otra parte no resulte perjudicada por el mero expediente de dilatar el proceso. En ese mismo sentido, se establecen requisitos especiales para otorgar medidas precautorias.

6) Se introduce la posibilidad de dividir la solicitud de concesión: El proyecto establece que las solicitudes puedan dividirse sólo con el propósito de obtener el título de concesionario y empezar la construcción en aquella parte que ha sido tramitada con éxito. La solicitud de división para la concesión eléctrica no tendrá efecto en la tramitación ambiental del mismo proyecto, el que deberá igualmente ceñirse a todas las normas ambientales pertinentes.

7) Se modifica el procedimiento de tasación de los inmuebles: Para la resolución de conflictos se reemplaza la “Comisión de Hombres Buenos”, que ha resultado lenta y poco operativa, por una “Comisión Tasadora” la que, mediante cambios precisos, estará dotada de mejores herramientas para desarrollar su función en beneficio de todas las partes involucradas.

8) Solución de conflictos entre diferentes tipos de concesión: El proyecto de ley establece que cualquier conflicto que se suscite entre titulares de diferentes tipos de concesión con un concesionario eléctrico, se resolverá a través de un procedimiento arbitral.

En síntesis, este proyecto de ley va en la dirección correcta en el sentido de facilitar los trámites y acortar los plazos para el establecimiento con menores trabas de líneas de transmisión para todas las fuentes de generación tan necesarias para el desarrollo oportuno del sector eléctrico.

La aprobación del proyecto de ley de concesiones eléctricas debiera tener repercusiones muy positivas, pues facilitaría el acceso a terrenos a un justo precio, evitaría los traspasos de riqueza sin causa justificada que terminan perjudicando a los clientes finales, aportaría a la resolución de conflictos, disminuiría los riesgos de los proyectos, redundaría en menores

costos de la energía (al evitar congestiones) y mejoraría la seguridad global del sistema. Su pronta tramitación -sin perjuicio de los perfeccionamientos que puedan introducirse durante el proceso legislativo- resulta un elemento clave para poder asegurar que las obras de transmisión se realicen en los plazos requeridos, con el consecuente efecto positivo sobre el desarrollo económico del país.

La carretera eléctrica

A partir de la Ley Corta I del año 2004 el sistema de transmisión troncal se convirtió *de facto* en una carretera eléctrica de libre acceso para generadores y consumidores, quienes pagan una tarifa para remunerar la inversión⁴.

La planificación del sistema de transmisión la realizan conjuntamente el Estado y los agentes del mercado, incluidos los consumidores, en base a Estudios de Transmisión Troncal (ETT), que contemplan un horizonte de largo plazo y establecen las obras a realizar así como las holguras requeridas. El último ETT (2010) incorporó aspectos nuevos para subsanar falencias del estudio anterior (2006), pues amplió el horizonte de planificación de 10 a 15 años y cambió el criterio de mínimo costo económico por uno de mayor flexibilidad ante escenarios alternativos de desarrollo energético. De ese último estudio surgieron recomendaciones de ampliaciones que involucran, en lo inmediato, inversiones por cerca de US\$1.000 millones, las que debieran entrar en servicio a mediados del 2017; vale decir, si bien no se podrán evitar los problemas de congestión en el corto plazo, debieran estar resueltos a partir de entonces.

Dicho lo anterior, y en el evento que el proyecto de ley de concesiones eléctricas resuelve favorablemente las dificultades en la obtención de las concesiones para el paso de líneas -de modo de asegurar que las obras de transmisión se realicen en los plazos requeridos-, cabe preguntarse cuál sería entonces el aporte de la carretera eléctrica anunciada.

Pues bien, la evidencia parece revelar que un marco regulatorio como el descrito es necesario pero podría ser insuficiente. En efecto, para una diversidad de proyectos de generación de gran envergadura y ubicados a mucha distancia de los centros de consumo, las líneas requieren franjas de terreno significativas y resulta prácticamente imposible negociar las servidumbres con miles de propietarios, lo que importa un riesgo inabordable para la realización de estos proyectos. Por otra parte, las dificultades para establecer estas franjas de servidumbres y las economías de escala en transmisión pueden hacer conveniente que las líneas que se construyan en dichas franjas tengan grados de holgura razonables que permitan la conexión de otros proyectos de generación o bien de cargas asociadas a nuevos centros de consumo.

Las dificultades en el establecimiento de líneas importantes llevó a que surgieran múltiples cuestionamientos, primero desde HidroAysén y luego de otros actores del sector energético, respecto de la capacidad que tendrían las iniciativas privadas para realizarse bajo el marco regulatorio actual. Si la ejecución de ciertos proyectos se considera deseable del punto de vista social, resulta razonable argumentar que el Estado tendría un rol que cumplir para hacer factible su ejecución.

En este contexto, la creación de una carretera eléctrica bien diseñada, con holguras razonables, podría contribuir positivamente al desarrollo energético del país al facilitar y/o agilizar las necesarias inversiones en el sistema de transmisión y la conexión de proyectos de generación, de modo que sería una medida complementaria al proyecto de ley de concesiones eléctricas antes comentada. No obstante, al no conocerse los detalles del proyecto, han comenzado las especulaciones respecto de su contenido, con ideas que en algunos casos van mucho más allá de lo conveniente.

En nuestra opinión, la carretera eléctrica debiera efectivamente entregar al Estado un rol más activo, consistente en facilitar el desarrollo de estos proyectos por la vía de constituir franjas de terreno o servidumbre. El Estado se haría cargo de tramitar las concesiones o los permisos de acceso a los terrenos o, eventualmente, expropiarlos a los particulares -el instrumento jurídico a ser utilizado aún no es claro-, para luego concesionar, mediante un proceso de licitación, el diseño, construcción, operación y explotación de las redes de transmisión, las que serían de propiedad privada y con acceso abierto para que cualquier proyecto pueda hacer uso de esas líneas.

Así, la injerencia del Estado se limitaría a facilitar el acceso a los terrenos para reducir los plazos y riesgos involucrados, con alguna responsabilidad en los estudios de trazado y de prefactibilidad ambiental que permitan identificar los terrenos afectos a servidumbres, pero dejando a los privados la responsabilidad por su ejecución y pago. A ello podría sumarse un rol coordinador en casos de envergadura, como es el transporte de energía en base a fuentes hídricas generadas en el extremo sur del país. Por su parte, la iniciativa legal debería pronunciarse sobre cómo se determinará el precio o valor que el potencial adjudicatario deberá pagar por las servidumbres, como así también acerca del cómo se remunerarán las holguras que tendrán estas instalaciones de transmisión.

No resulta razonable, en cambio, la visión de una carretera eléctrica donde el Estado participara del diseño, ingeniería y construcción de las líneas de transmisión. Tampoco sería conveniente que el costo fuera absorbido sólo por los consumidores y no por los generadores que por su ubicación llevaron al desarrollo de tal infraestructura. En efecto, una eventual socialización de los costos de transporte podría implicar una renta

significativa para algunos generadores que, a su vez, podría llevar a proponer la regulación de los precios de generación en cada punto de producción y terminar con el modelo de competencia en los puntos de consumo. Ello no descarta, en todo caso, que pudieran revisarse las remuneraciones al sistema de transmisión para resolver la asignación transitoria del costo asociado a las holguras, pero siempre conservando los principios establecidos en la ley vigente.

Conclusiones

La carretera eléctrica debiera entenderse como un elemento facilitador para el desarrollo de proyectos de transmisión, con holguras razonables, complementario al proceso de concesiones eléctricas que está en vías de ser perfeccionado. En ambos casos, se busca agilizar los procedimientos que permiten a las iniciativas privadas acceder a los terrenos necesarios para construir sus redes de transmisión, siendo mayor el rol que cabe al Estado cuando se trata de proyectos de mayor envergadura cuyo desarrollo por la vía regular resulta impracticable, pero en ningún caso debiera alcanzar el rol de Estado empresario. Se trata pues de facilitar el desarrollo de iniciativas privadas, sin que ello se traduzca -en el caso particular de la carretera eléctrica- en una herramienta que aumente la injerencia del Estado en la actividad de privados ni un instrumento que reemplace las señales de precios con que opera el sistema eléctrico actual.

En breve...

MEJORAS QUE INTRODUCE EL PROYECTO DE LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS:

- Simplifica el proceso de concesión provisional.
- Adecuación de los tiempos de tramitación.
- Precisión de posibles observaciones y oposiciones.
- Mejoramiento del proceso de notificaciones.
- Se establecen procedimientos judiciales sumarios.
- Se introduce la posibilidad de dividir la solicitud de concesión.
- Se modifica el procedimiento de tasación de los inmuebles.
- Solución de conflictos entre diferentes tipos de concesión.

¹ Boletín Nº8270-08

² Fuente: Presentación de Jorge Bunster, Ministro de Energía, ante el Congreso el día 16 de mayo de 2012, basado en entrevistas realizadas a Transelec y Tinguiririca

Energía, con motivo del estudio “Análisis de los procedimientos de expansión de la infraestructura de transmisión en Chile», AETS.

³ Basado en la presentación de Fernando Abara, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos de Transelec, en XI Encuentro Energético ElecGas, junio 2012.

⁴ De hecho, a partir de la Ley Corta I cambia el régimen de transmisión, calificándose como un servicio público en transmisión troncal y subtransmisión. Consecuencia de ello, existe en el esquema actual obligación de prestar el servicio, acceso abierto, tarifas reguladas, obligación de invertir en ampliaciones y expansiones determinadas por la autoridad.