



Distorsiones en el mercado eléctrico debido a regulaciones discordantes con una Transición Energética sustentable y competitiva.



FACULTAD DE DERECHO UC

XXI Jornadas de Derecho de Energía
Programa de Derecho Administrativo Económico
20 de mayo de 2021

Carolina Werner P.
Abogada; Universidad de Chile.
Máster en Derecho de la Competencia;
University College London.
cwerner@quintanillaabogados.cl

Índice

I. Desarrollo de las energías renovables no convencionales (“ERNC”) en Chile.

II. Experiencias del mercado eléctrico nacional frente a cambios regulatorios.

II.1. Modificación de reglas legales que afectan los bloques de demanda adjudicada en licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados.

II.2. Alteración de reglas legales de funcionamiento del mercado spot y su impacto en el precio de la energía eléctrica. La condición del GNL Inflexible creada mediante una Norma Técnica aprobada mediante resolución exenta.

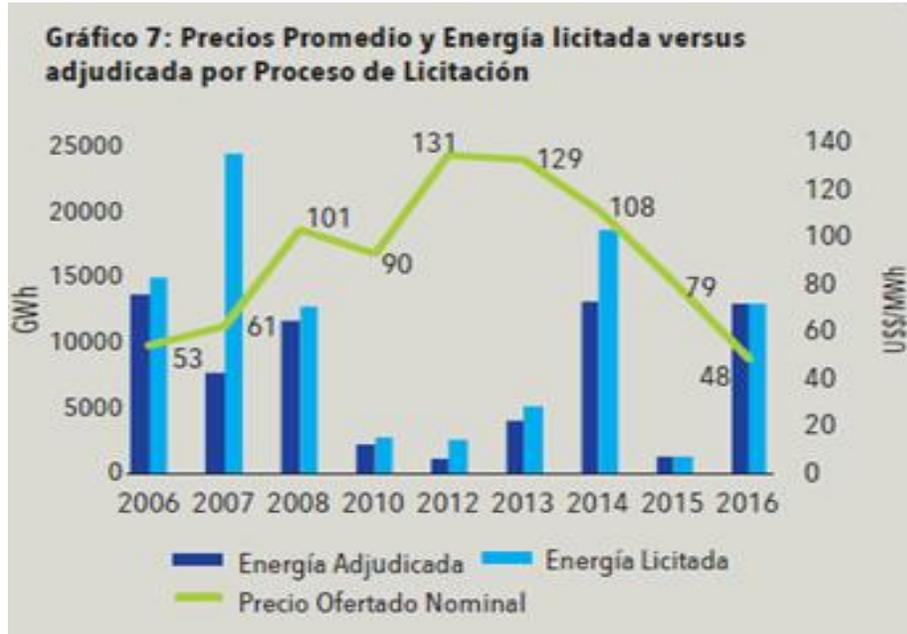
III. Reflexiones.

IV. Referencias.

I. ERNC en Chile: la historia de las licitaciones “exitosas” (1)

- La regulación de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados es uno de los casos más exitosos de regulación económica del mercado eléctrico de los últimos 15 años. Ley Corta II (2005) y Ley 20.805 (2015).
- Con el objeto de aumentar la competencia y obtener precios más bajos de energía eléctrica, la Comisión Nacional de Energía (“CNE”) consideró las particularidades del *Project Finance* e introdujo ciertos aspectos clave a las Bases de Licitación 2015 y 2016 → (a) Bloques horarios; (b) posibilidad de posponer fecha de inicio del suministro; y (c) extensión de plazos de los contratos de suministro (15 años), entre otras.
- Los resultados:
 - ✓ Aumentó el número de competidores y el suministro fue adjudicado, casi en su totalidad, a empresas de ERNC entrantes al mercado;
 - ✓ Se observó una disminución significativa de los precios de la energía eléctrica (eficiencia económica);
 - ✓ Se hizo viable hacer más sustentable la matriz eléctrica nacional (menos emisiones de CO₂), mediante el compromiso de los adjudicatarios para construir nuevas centrales de ERNC.

I. ERNC en Chile: la historia de las licitaciones “exitosas” (2)



CNE, “Nueva Ley Chilena de Licitaciones de Suministro Eléctrico para Clientes Regulados: Un caso de éxito”; página 80.

- Licitación de 2015: 30 proponentes con un precio promedio de adjudicación de 79,3 USD\$/MWh, lo que representó una **baja de 40% respecto del precio de la última licitación, realizada el 2013** (129 USD/MWh). En la licitación del 2016: 64 empresas proponentes, con un precio promedio de 47,6 USD\$/MWh.
- El **57%** del suministro eléctrico adjudicado en esas dos licitaciones: (i) correspondió a tecnologías de **ERNC**, diversificando la matriz eléctrica, haciéndola menos dependiente de combustibles fósiles; y (ii) fue provisto por empresas **distintas** de las tres principales generadoras incumbentes.

I. ERNC en Chile: la historia de las licitaciones “exitosas” (3)

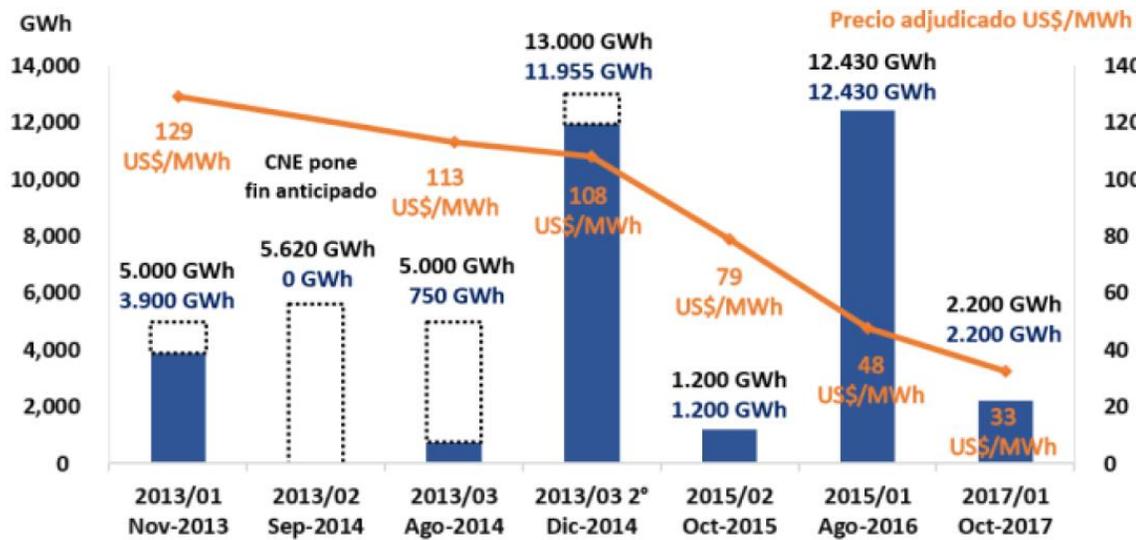


Figura 1: Energía y precio de adjudicación de las últimas licitaciones (Fuente: CNE)

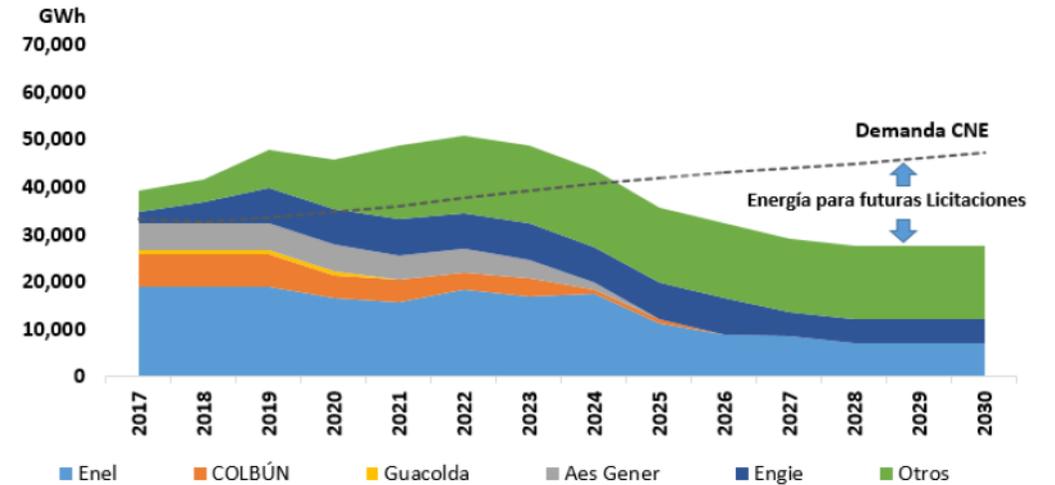


Figura 3: Demanda de energía proyectada y contratada (fija) hasta el 2030 para clientes regulados (Fuente: CNE)

Fuente: Reporte Systep; noviembre de 2017.

- **Figura 1:** la licitación de nov. de **2017** alcanzó un precio promedio récord de 32,5 USD/MWh para una magnitud total de energía adjudicada de 2.200 GWh-año.
- **Figura 3:** se observa cómo empresas **incumbentes** han **perdido participación** de mercado en los contratos de suministro para clientes regulados con inicio posterior al año **2024**.

II. Cambios regulatorios recientes (1)

- Desde fines del año 2019, se adoptan modificaciones (o intentos de modificar) la regulación económica del mercado eléctrico: con apuro o bajo reparos técnicos, con la aptitud de producir distorsiones relevantes (y perfectamente evitables) en el mercado eléctrico nacional.

- **¿Cuándo hay distorsión causada por modificaciones regulatorias?**

1. Cuando se impulsan iniciativas que modifican las reglas legales comprometidas para determinar la demanda de suministro eléctrico, adjudicada para ser abastecida a clientes regulados, impactando negativa y especialmente a los adjudicatarios de ERNC:

1.1. Ley de Rebaja del VAD e intento de reducir el límite de potencia conectada para ser cliente libre.

1.2. El piloto de licitación de suministro eléctrico para calefacción domiciliaria en el marco de la Estrategia Energética Residencial del Ministerio de Energía.

2. Cuando se alteran las reglas legales de despacho de energía eléctrica a través de una norma técnica (resolución exenta) que beneficie a una fuente específica, con efectos sistémicos perjudiciales sobre el despacho eficiente de ERNC de base, en contra de los objetivos declarados para una transición energética sustentable y competitiva → GNL Inflexible.

II.1. Reducción del límite de potencia conectada para que un cliente regulado pase a ser cliente libre (1)

- En la tramitación de la Ley de Rebaja del VAD se formuló la indicación N°2 (S. Provoste), para que un cliente regulado pudiera contratar a precios libres, proponiéndose rebajar el límite establecido en la LGSE desde 500 kW a 300 kW.
 - **Problema** → De haber prosperado esa indicación, se habría modificado la regla legal comprometida por el Regulador (licitaciones de 2015, 2016 y 2017), a los inversionistas de proyectos de ERNC, en relación con la determinación de la demanda que sería abastecida, mediante contratos de suministro de largo plazo, los que a diciembre de 2019 se encontraban en plena ejecución.
- **La gran mayoría de ellos financiados vía Project Finance**, modelo sensible al castigo de los retornos comprometidos para el activo financiado, cuando ello se debe a la modificación de las reglas legales del negocio licitado (*“modificación de las reglas del juego”*).

II.1. Piloto de licitación de suministro eléctrico para sustituir calefacción domiciliaria basada en leña (1)

- La Estrategia Residencial del Ministerio de Energía (2020) → incentivar la transición hacia calefacción residencial mediante alternativas distintas a la leña, invocando el mecanismo del **art. 148° de la LGSE**:
 - “[...] los generadores realicen ofertas, aprovechando holguras existentes en sus contratos de licitación, **a aquellos usuarios finales que reconviertan su calefacción a electricidad**, con un incentivo que compita con la leña”.
 - “[...] no disminuye el despacho de contratos licitados pues **será solo nueva energía** por la que podrán competir los mismos que ya tienen contratos de suministro”.
- **Problema** → También se afecta una regla legal para la determinación de la demanda a ser abastecida por contratos de suministro eléctrico a clientes regulados → este aumento de consumo debiera ser abastecido en función del **bloque base y/o variable** de dichos contratos ya adjudicados.
 - Sin embargo, en virtud del tránsito a calefacción, basada en electricidad, surge una nueva demanda, la cual representa un aumento de **consumo permanente, no temporal** → incongruencia con el propósito y tenor del art.148° de la LGSE.
 - Esta “nueva energía” – que podía ser absorbida por el bloque variable- es **re-licitada** entre los generadores con contrato vigente con la distribuidora durante el periodo de vigencia del suministro.

II.1. Piloto de licitación de suministro eléctrico para sustituir calefacción domiciliaria basada en leña (2)

- **Problema** → tratamiento de las denominadas “**Ofertas Empaquetadas de Descuento**”:
 - Los aumentos de consumo son asignados **directamente** al generador que formuló la oferta → No se respeta la regla de asignación a prorrata de los bloques comprometidos en las licitaciones ya adjudicadas.
 - Estas ofertas podrán contemplar, además, **entrega de equipos de consumo** asociados a la reconversión energética → Contradicción con la regla que prohíbe al proponente de suministro para clientes regulados ofrecer cualquier regalía o beneficio adicional al suministro [DS 106/2015; Reglamento Licitaciones de Suministro].
 - En consecuencia, estamos nuevamente frente a una *modificación de reglas del juego* que afecta negativamente la igualdad entre competidores, garantizada legalmente a los adjudicatarios de proyectos ERNC.
- ¿Ante cualquier futuro incentivo de aumento de consumo de electricidad (por ejemplo: electromovilidad), se afectarán las reglas legales de determinación de demanda adjudicada a adjudicatarios ERNC?

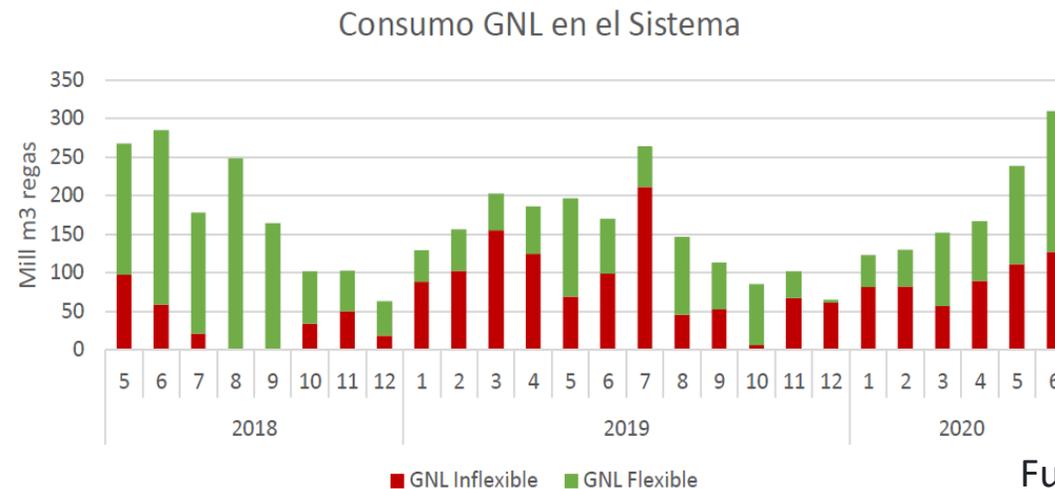
II.2. Condición de Inflexibilidad del GNL (1)

- Norma Técnica para la Programación y Coordinación de la Operación de Unidades que Utilicen GNL Regasificado (“NT GNL”), artículo 3-3:

“Se entenderá que un volumen (de gas) tiene condición de inflexibilidad si este no puede ser destinado a un uso distinto al de generación del sistema eléctrico nacional en la Ventana de información, sin causar un perjuicio económico relevante la Empresa Generadora GNL calificada como tal por la misma (...).”

“Las Unidades GNL que se encuentren operando con un volumen en condición de suministro inflexible, deberán ser consideradas para efectos del cálculo del costo marginal del sistema con un costo variable total igual a cero.”

- Las declaraciones de GNL Inflexible aumentaron en los últimos dos años: 61% en 2019 y 47% en el primer semestre de 2020. **¿Dónde queda la excepcionalidad referida en el Oficio SEC 16434/2018, en donde se interpretó esta condición?**



II.2. Condición de Inflexibilidad del GNL (2)

- Reacciones en la industria eléctrica nacional:
 - Cambio de las reglas del juego vs capacidad de almacenamiento limitada.
 - 2020: Consulta ante el TDLC.
- Caso peruano.
- **Problema** → Norma Técnica es un **instrumento regulatorio inadecuado**, a través del cual ineficiencias contractuales de los contratos *take or pay* de las Generadoras GNL (**costos privados**) son socializadas e impuestas al resto del parque generador del mercado spot, perjudicando a los generadores de ERNC.
- **Efecto** → Distorsión grave en el mercado eléctrico → **el despacho a costo marginal cercano a cero implica una reducción artificial drástica del precio de la energía en el mercado spot, afectando el sistema marginalista y el orden de mérito económico de despacho.**
- **Riesgos:**
 - (i) que las tecnologías de base de empresas de ERNC, no relacionadas con las Generadoras GNL, no consigan financiar su costo de desarrollo; y,
 - (ii) que se desincentive la entrada de empresas de ERNC, no relacionadas con incumbentes del mercado nacional.

II.2. Condición de Inflexibilidad del GNL (3)

- Económicamente **no existe tal condición de inflexibilidad** en el abastecimiento de GNL [Galetovic, 2020]. **Existen instrumentos que permiten modular su abastecimiento.**

(1°) Hay un mercado secundario para relocar GNL;

(2°) Cláusula *make up LNG* de los contratos de gas → permiten desviar barcos y usar el GNL en un período posterior. Esto equivale a contar con una capacidad ilimitada de almacenamiento. El único costo del desvío y la postergación del consumo es el financiero, que sería el mismo costo incurrido almacenando el GNL en el terminal propio.

- **La decisión de inversión en tecnología de generación basada en GNL es de riesgo de cada una de las Generadoras GNL.** Sin embargo, producirá su impacto a nivel del conjunto de todos los generadores del mercado spot y no individualmente.

→ En ese sentido, **la NT no es el instrumento regulatorio adecuado** para regular un problema cuyo origen no es sistémico, ni tampoco puede tener la aptitud de modificar las reglas legales del juego del que rigen el modelo marginalista y el orden de mérito del mercado spot.

III. ¿Qué hacer hacia adelante? (1)

- Avanzar en ejemplos de políticas públicas eficientes y respetuosas del marco legal: Hidrógeno Verde y Electromovilidad.
- Es fundamental que los cambios a la regulación económica sean implementados a través de los instrumentos de jerarquía normativa correcta, respetando el **principio de juridicidad**. **Cambio de reglas legales deben hacerse a través de nuevas leyes, no mediante resoluciones exentas ni reglamentos.**
- En un ecosistema de políticas públicas, la Autoridad debe considerar las regulaciones y políticas preexistentes que hayan asentado un modelo virtuoso, a partir de las cuales deba dictarse la nueva regulación económica + examen del impacto de las actuaciones del sector público sobre la libre competencia en los mercados [Guía Sector Público y Libre Competencia de la Fiscalía Nacional Económica].
- En este mercado, para lograr una **Transición Energética competitiva y sustentable**, se debe respetar la igualdad y libre competencia entre competidores y no perjudicar precisamente a las empresas de ERNC, motor de una matriz eléctrica con cada vez menos emisiones de CO2.

III. ¿Qué hacer hacia adelante? (2)

- La introducción de medidas como las revisadas, carentes de racionalidad económica competitiva, causan efectos negativos para un modelo de licitaciones que se ha consolidado virtuosamente, a través de casi dos décadas:
 - Comprometen la credibilidad del marco normativo chileno y el respeto a las reglas del juego fijadas para licitar suministro eléctrico a clientes regulados;
 - Desincentiva la entrada de nuevos actores al mercado, por cuanto se afecta la figura del *Project Finance*, que tantos beneficios ha generado para el mercado eléctrico chileno: desconcentración (más competencia) y precios de la energía sustantivamente más bajos que los adjudicados hace poco menos de 10 años (2013).
 - Es una mala señal para las empresas y entorno institucional, atendido que en paralelo se desarrollará un proceso constituyente, en un doble sentido: constituyentes que miran como un precedente válido alterar las reglas “legales” del juego; y Regulador y empresas del mercado que observan como una herramienta competitiva más, alterar las reglas “legales” del juego, previamente definidas y que posibilitaron a otros competidores adjudicarse contratos de suministro de largo plazo.

Referencias (1)

- Comisión Nacional de Energía (2021). Sesiones procedimiento normativo de modificación de NT GNL.
- Comisión Nacional de Energía (2017). Nueva Ley Chilena de Licitaciones de Suministro Eléctrico para clientes regulados: un caso de éxito.
- Decreto Supremo N°109/2015 del Ministerio de Energía. Aprueba reglamento sobre licitaciones de suministro de energía para satisfacer el consumo de los clientes regulados de las empresas concesionarias del servicio público de distribución de energía eléctrica y deroga el decreto supremo no 4, de 2008, del ministerio de economía, fomento y reconstrucción.
- Decreto Supremo N°043-2017-MINEM Perú, que aprobó la Declaración Precio Único de Gas Natural.
- Expediente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia NC-471-2020.
- El Mercurio (11 de mayo de 2021), *Gremios renovables vuelven a la carga por norma de gas inflexible con precedente peruano.*
- Historia de la ley 20.018, Introduce modificaciones al marco normativo que rige al Sector Eléctrico.

Referencias (2)

- Historia de la ley 21.194, Rebaja la rentabilidad de las empresas de distribución y perfecciona el proceso tarifario de distribución eléctrica.
- Galetovic, Alexander (2020). *La economía básica del gas natural inflexible*.
- Galetovic, Alexander (2020). *El análisis del gas natural inflexible*.
- Ley 20.018, Modifica el marco normativo del sector eléctrico.
- Ley 20.805, Perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes sujetos a regulaciones de precios.
- Ministerio de Energía (2020). Estrategia Transición Energética Residencial
- Oficio SEC 16434/2018.
- Revista de Electricidad (17 de agosto de 2020). *Costos marginales cayeron a cero en tres días en la semana pasada*.
- Revista Qué Pasa (8 de julio 2016). *Centrales estancadas*.

Referencias (3)

- Resolución Exenta N°459 de la CNE, de 10 de junio de 2016, Modifica Resolución Exenta N°268 de 2015, que aprueba Bases de Licitación Pública Nacional e Internacional para el suministro de potencia y energía eléctrica para abastecer los consumos de clientes sometidos a regulación de precios, Licitación de Suministro 2015/01, modificada por Resolución Exenta N°652, de 2015 y por Resolución Exenta N°286, de 2016.
- Resolución Exenta N°454 de la CNE, 28 de agosto de 2015, 2016, Modifica Resolución Exenta N°311 de 2015 y su modificación, que aprueba Bases de Licitación Pública Nacional e Internacional para el suministro de potencia y energía eléctrica para abastecer los consumos de clientes sometidos a regulación de precios, Licitación de Suministro 2015/02.
- Resolución Exenta N°164 de la CNE, de 25 de febrero de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Resolución Exenta N°386 de 2007.
- Resolución Exenta N°238 de la CNE, de 3 de julio de 2020, que modifica la Resolución Exenta N°164 de la CNE, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Resolución Exenta N°386 de 2007 de la CNE.
- Resolución Exenta N°69 de la CNE, de 17 de marzo de 2021, que modifica la Resolución Exenta N°238 de la CNE.

Referencias (4)

- Resolución Exenta N°86 de la CNE, de 30 de marzo de 2021, que modifica la Resolución Exenta N°238 de la CNE.
- Resolución Exenta N°88 de la CNE, de 30 de marzo de 2021, que establece condiciones para presentación de ofertas en conformidad a lo establecido en la Resolución Exenta N°238.
- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la República (de Perú), Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente Sentencia, Acción Popular N°28315-2019, Lima.
- SysteP, noviembre de 2017, Reporte Mensual Sector Eléctrico.