

Comentarios de Enlace Latino de Acción Climática-El Puente de Williamsburg, Inc. y Comité Dialogo Ambiental, Inc. con relación al Plan Integrado de Recursos de la Autoridad de Energía de Puerto Rico

Contacto: Lcda. Ruth Santiago, Apartado 518, salinas, Puerto Rico 00751, rstgo2@gmail.com, 787-312-2223

comentarios@energia.pr.gov

3 de junio de 2016

En la vista pública realizada el pasado 18 de mayo de 2016, la Honorable Comisión de Energía concedió hasta el 3 de junio de 2016 para someter comentarios al Plan Integrado de Recursos de la Autoridad de Energía de Puerto Rico (en adelante, el PIR). Conforme el termino concedido, Enlace Latino de Acción Climática-El Puente de Williamsburg, Inc. y Comité Dialogo Ambiental, Inc. (en adelante ELAC) someten comentarios con relación al PIR.

La falta de producción de documentos e información por parte de la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, la AEE), incluyendo los documentos e información solicitados por nuestros peritos, Institute for Energy Economics and Financial Analysis (en adelante, IEEFA) dificulta el análisis del PIR y el plan preferido por la AEE y Siemens. Sin embargo, conforme se expone en los informes de IEEFA, entendemos que el PIR y el plan preferido de la AEE y Siemens es uno basado en la dependencia extrema en la generación de energía con combustibles fósiles, particularmente la sustitución de petróleo por gas natural que requieren grandes inversiones de fondos para la construcción de unidades termales en momentos de estrechez fiscal y económica del erario público. Conforme lo plantea IEEFA, la inversión de alrededor de 1.5 mil millones que la AEE propone en el corto plazo para la construcción del proyecto conocido como Aguirre Offshore GasPort y otros proyectos de infraestructura fósil serían mejor invertidos en programas de manejo de la demanda, eficiencia energética, energía renovable distribuida, sistemas de almacenamiento, entre otras alternativas.

Comentarios Sobre Asuntos Levantados en las Vistas

El consultor de la AEE, el doctor Nelson Bacalao de Siemens Industries testificó en la vista de 13 de mayo de 2016 que el almacenamiento de energía va a sustituir una unidad Clase H en el futuro. Sin embargo, no hay mención ni discusión de esta alternativa en el PIR. El doctor bacalao admitió que el valor del proyecto Aguirre Offshore GasPort es de \$200 millones. Esta cifra es casi la mitad del costo de construcción del propuesto terminal y gasoducto sin tomar y a esto habría que sumarle las decenas de millones de dólares que la AEE tendría que pagar al año por el alquiler (Time Charter Party) de la unidad flotante de almacenamiento y regasificación.

El representante de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor indicó que el plan preferido de la AEE no parece tener restricciones financieras. También señaló la gran cantidad de generación fósil y el alto nivel de “curtailment” de generación de energía renovable, la ausencia de discusión de almacenamiento y las reservas altas en el plan preferido de la AEE. Coincidimos con dichos planteamientos.

El representante de National Public Finance Guarantee Corp., el señor Bradley Kushner indicó que una alternativa para cumplir con los Mercury and Air Toxic Standards (en adelante, MATS) es a través de mejoras tecnológicas (back end technologies) a las plantas existentes. Esta alternativa fue excluida del PIR, según admitió el representante de la AEE y Siemens, doctor Bacalao. Estas y otras alternativas para cumplir con MATS deberán discutirse en la declaración de impacto ambiental para el PIR y el plan preferido.

El representante del Instituto de Competitividad y Sostenibilidad Económica (en adelante, ICSE) resaltó la importancia del impacto de tarifas en la demanda de energía, señalando la ley básica de economía que el aumento en precios de energía conlleva reducción en la demanda. Lo

cual coincide con el planteamiento de IEEFA y otros interventores sobre el pronóstico de carga erróneo en el PIR.

La ingeniero Sonia Miranda, directora de la División de Planificación de la AEE testificó que la AEE está renegociando el contrato con Energy Answers que propone la construcción de un incinerador de basura en Arecibo para extender el término del mismo. Esto confirma la posición de la parte compareciente de que la AEE propone incluir la incineración como parte de los proyectos de energía renovable a pesar de los impactos a la salud pública y el ambiente que conllevaría el mismo.

El señor Víctor Alvarado, como asesor y legislador municipal suministró con su ponencia los mapas de inundación preparados por el doctor Aurelio Mercado para el Complejo Generatriz Aguirre y las plantas Costa Sur y Eco Eléctrica donde presenta el potencial impacto en Aguirre, Costa Sur, y Eco Eléctrica, del paso de huracanes de categorías 1 a la 5 en cuanto a la inundación por marea ciclónica (agua salada). La información incluye condiciones del nivel del mar de hace una década, y bajo condiciones de dos aumentos en la elevación del mar: 0.5 y 1.0 metros y muestra la potencial inundación por agua muerta (stillwater). Nótese que esto no incluye las aportaciones de cuerpos de agua dulce que aumentarían aún más los niveles de inundación en las plantas. También es importante enfatizar que no se incluye el efecto de las olas “wave runup”, que en islas como Puerto Rico puede contribuir hasta el 50% de la inundación por agua salada. Esto es, la extensión de la inundación va a aumentar grandemente cuando se incluye el efecto de “wave runup”. La figura que se incluyó con la ponencia demuestra que el “wave runup” es significativo. Esta información pone en duda la continua inversión de recursos en estas plantas propuesta en el PIR por su exposición a las inundaciones relacionadas a eventos atmosféricos como huracanes y los aumentos en el nivel del mar relacionado al cambio climático.

El señor Víctor Alvarado también incluyó la carta de la Agencia de Protección Ambiental federal (en adelante, EPA) que establece los límites en la operación del Complejo Generatriz Aguirre a 35% de capacidad anual para las unidades de ciclo combinado y a 55% las unidades de vapor, entre otras limitaciones que confligen con la operación propuesta de Aguirre en el PIR.

Comentarios a Alegaciones Adicionales de la AEE

La cuenca de la Bahía de Jobos ha servido de entorno a las comunidades y los grupos comunitarios que históricamente se han organizado para lograr la protección de su calidad de vida y sus recursos naturales. Salinas y Guayama, los municipios que componen la cuenca de Bahía de Jobos tienen una carga desproporcionada de industrias contaminantes y destrucción ecológica. Salinas alberga el Complejo Generatriz Aguirre que es la mayor instalación de energía en Puerto Rico y que quema petróleo para generar electricidad. La planta también consume grandes cantidades de agua de la celda de Salinas del Acuífero del Sur, extrae cientos de millones de galones de agua salada al día y emite descargas de aguas termales a la Bahía de Jobos. Este acuífero es la única fuente de agua potable para toda la población del municipio de Salinas. Durante la sequía de 2015, el racionamiento de agua en el municipio de Salinas se extendió hasta noviembre de ese año.

El acuífero es también la fuente de agua salobre para el estuario de la Bahía de Jobos. El estuario contiene la segunda extensión más grande de bosque de manglares en Puerto Rico y fue designado por la Administración Nacional Atmosférica y Oceánica como la Reserva Nacional de Investigación Estuarina de Bahía de Jobos (en adelante, JOBANERR) debido a los recursos naturales únicos. Además, el acuífero proporciona agua salobre para crear el ecosistema de estuario, que incluye islas costeras, manglares, lagunas, salinas, arrecifes de coral, praderas marinas y humedales, entre muchos otros recursos naturales.

Los hallazgos del United States Geological Survey (en adelante, USGS por sus siglas en inglés) con relación al descenso en los niveles del Acuífero del Sur, el aumento de sólidos disueltos y las amenazas al Acuífero fueron divulgadas recientemente. El Servicio Geológico federal, publicó el estudio de Torres-González, Sigfredo, and Rodríguez, J.M., 2016, Hydrologic conditions in the South Coast Aquifer, Puerto Rico, 2010–15: U.S. Geological Survey Open-File Report 2015–1215, 32 p., <http://dx.doi.org/10.3133/ofr20151215>. El mismo contiene los siguientes hallazgos:

In the Salinas area, water levels measured at piezometer A RASA indicated a reduction in aquifer saturated thickness of 33.45 feet from October 2011 to March 2015. Pag. 8.

Groundwater quality data from selected wells in the South Coast aquifer indicate small but steadily increasing trends in total dissolved solids concentrations from the 1980s to 2014 in the Ponce, Santa Isabel, Salinas, and Guayama areas. Pág. 8.

Cabe señalar que el USGS ha confirmado por varias décadas en estudios anteriores la condición crítica del Acuífero, particularmente la celda de Salinas. Por lo tanto, las extracciones de agua de la AEE de la celda de Salinas del Acuífero del Sur ponen en peligro el recurso y viola la prioridad legal de agua para consumo público. En sus comentarios con fecha de 18 de mayo de 2016, la AEE alega que “hace unos años” (some years ago) decidió desarrollar el “Patillas Lake-Aguirre Power Complex Water Supply Project” para suplir agua desde el embalse Patillas a través del canal de riego al Complejo Generatriz Aguirre. Nótese que la AEE no discute la función de los canales en la recarga del Acuífero y no somete documentación alguna con relación al referido proyecto. Por lo tanto, la Honorable Comisión no tiene ante sí un record que permita sopesar los impactos ambientales de las alternativas contenidas en el PIR con relación al funcionamiento del Complejo Generatriz Aguirre.

Si bien es cierto que la Federal Energy Regulatory Commission (en adelante, FERC) denegó la solicitud de reconsideración (rehearing) a su autorización del proyecto AOGP, no es menos

cierto que dicha autorización está sujeta a las evaluaciones y aprobaciones de otras agencias. La AEE omite toda referencia a la comunicación emitida el 10 de diciembre de 2015, por el Cuerpo de Ingenieros (en adelante, USACE por sus siglas en inglés) donde informa a Aguirre Offshore GasPort, LLP, quien propone conjuntamente con la AEE el proyecto conocido como Aguirre Offshore GasPort (en adelante, AOGP) que su solicitud de permiso había sido retirada de evaluación adicional es decir, cerrada en su sistema (“withdrawn from further evaluation in [their] system”), sin perjuicio de que pudiera ser presentada nuevamente en el futuro, cuando el solicitante le enviase toda la información adicional requerida por la agencia. Además, hace varios días, el 17 de mayo de 2016, la Administración Nacional Atmosférica y Oceánica y el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas (en adelante, NOAA y NMFS por sus siglas en inglés) emitió una extensa solicitud de información sobre el proyecto AOGP y los impactos a especies en peligro de extinción, particularmente corales y otras especies y hábitats marinos previo a poder comenzar un proceso de consulta formal. Esto no solo representa atrasos y mayores costos del proyecto AOGP sino la posibilidad real de que las referidas agencias no emitan los permisos solicitados y no se construya el mismo, lo cual no está vislumbrado en el plan preferido ni el plan de acción a cinco años de la AEE y Siemens. Con relación, a los permisos requeridos por las agencias de Puerto Rico, aclaramos que es cierto que el Tribunal de Apelaciones aún no ha devuelto el caso de la solicitud de revisión a la Junta de Planificación (en adelante, JP). Sin embargo, es la propia JP quien reconoce que no se ha culminado la evaluación ambiental del controversial proyecto AOGP en las agencias de Puerto Rico y solicita la devolución del caso a su agencia.

El Reglamento de Evaluación y Trámites Ambientales de la Junta de calidad ambiental (en adelante, la JCA), Reglamento Núm. 7948 de 30 de noviembre de 2010, contempla la elaboración de dos tipos de documentos ambientales, las evaluaciones ambientales (EA) y las declaraciones de impacto ambiental. Estos documentos son instrumentos de planificación que preparan las agencias

como parte de su proceso de toma de decisiones sobre las distintas acciones bajo su consideración. Véase Regla 109(S), Reglamento 7948 (definición de ‘documento ambiental’). Como instrumento de planificación, el Tribunal Supremo ha determinado que el documento ambiental debe presentarse en las etapas más tempranas del proceso decisonal, pues:

[E]l proceso de preparar y aprobar una declaración de impacto ambiental es, en esencia, sólo un instrumento para asegurar que la conservación y el uso racional de los recursos naturales han de tenerse propiamente en cuenta al momento de **hacer planes y tomar las primeras decisiones gubernamentales sobre una propuesta que pueda tener un impacto en el medio ambiente.**

Misión Industrial, 145 DPR en la pág. 925. (Énfasis suplido). Dicha Regla es similar a la Sección 1502.5 del Reglamento aplicable del Council on Environmental Quality, implementando el homólogo federal a la LPPA, el National Environmental Policy Act (NEPA):

An agency shall commence preparation of an environmental impact statement as close as possible to the time the agency is developing or is presented with a proposal so that preparation can be completed in time for the final statement to be included in any recommendation or report on the proposal. The statement shall be prepared early enough so that it can serve practically as an important contribution to the decision making process and will not be used to rationalize or justify decisions already made.

40 C.F.R. § 1502.5 (2009). Varios circuitos apelativos federales se han expresado sobre el requisito de temporalidad del trámite de evaluación ambiental antes aludido. En *National Wildlife Federation v. Appalachian Regional Commission*, 677 F.2d 883 (Cir. D.C. 1981), el Tribunal expresó que “una agencia no puede retrasar la preparación de una DIA programática a tal nivel que el documento no tenga ninguna utilidad en el proceso decisonal. Ello sería una evasión irrazonable e ilegal de NEPA”. *Id.* en la pág. 890 n.35 (traducción suplida) (“[A]n agency may not so delay the preparation of a programmatic EIS that the document could no longer have any useful decisionmaking function. This would be an unreasonable, hence unlawful, evasion of NEPA.”). Véase también *Susquehanna Valley Alliance v. Three Mile Island Nuclear Reactor*, 619 F.2d 231, 241 (3er Cir. 1980) (las agencias no tienen discreción irrestricta para determinar en que momento debe comenzarse a preparar una DIA). De igual manera, en *Metcalf v. Daley*, 214 F.3d 1135 (9no Cir. 2000), el Tribunal aclaró que la frase “early enough”, incluida en la citada Sección 1502.5 del Reglamento federal, significa “at the earliest possible time to insure that planning and decisions reflect environmental values.” *Id.* en la pág. 1142. El Tribunal Supremo de Estados Unidos ha avalado esta línea de interpretación. *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347, 351 (1979).

Varios casos del Tribunal Supremo han invalidado actuaciones de agencias por no haber cumplido con el requisito de haberse preparado el documento ambiental necesario. Por ejemplo, en el caso de *Federación de Pescadores Playa Picúa v. JP*, 148 DPR 406 (1999), la Federación de Pescadores impugnó la aprobación de un Reglamento especial para el sector Punta Picúa por no haberse preparado la DIA. El Tribunal Supremo declaró nulo el Reglamento aprobado, al establecer que la JP tenía el deber de preparar una DIA, e indicó que: “[e]l responsable de acatar el mandato vertido en el Art. 4(c) no es sólo la Junta de Calidad Ambiental; este mandato trasciende estos límites y adquiere tangencia en todas las agencias del ELA y, por disposición expresa, a toda legislación”. *Id.* en las págs. 417-18. También indicó:

El mero hecho de que la Junta de Planificación sea la agencia encargada de velar por el desarrollo integral de Puerto Rico no es justificación para que haga caso omiso del requisito de las DIA’s. Más aún, el hecho de que la Junta sea la encargada de tan importante encomienda no la sitúa en un lugar más alto o prominente dentro del complejo mundo administrativo.

Id. en la pág. 417.

El 31 de enero de 2006, la JCA emitió la Resolución Interpretativa Núm. RI-06-1, mediante la cual se establecen las pautas a seguir para la preparación de una Declaración de Impacto Ambiental Estratégica (DIA-E). Véase RI-06-1 del 31 de enero de 2006 (JCA), disponible en http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/1C4962AB-F1FC-4A52-BBC1-5415E742FAFF/0/RI_06_1.pdf (última visita el 28 de abril de 2016). En dicho documento se expresa que las DIA-E serán preparadas cuando las agencias proponentes interesen crear planes, políticas o programas, el primero de los cuales se define como “cualquier declaración que indique cómo una organización gubernamental se propone lograr los objetivos deseados, especificando tales objetivos, sus políticas, estrategias, programas, proyectos y recursos”. Así, pues, no cabe duda que el PIR está sujeto al cumplimiento de la Ley de Política Pública Ambiental (en adelante, LPPA).

Existen casos en los que por su naturaleza, la JCA estima que no tendrán gran impacto ambiental significativo. Para tales casos, la JCA ha creado el mecanismo de la ‘exclusión categórica’. La Regla 109 del Reglamento 7948 define dicho concepto como “[a]quellas **acciones predecibles o rutinarias** que en el curso normal de su ejecución no tendrán un impacto ambiental significativo”, así como “aquella acción remediativa que se vaya a llevar a cabo por cualquier agencia, así como cualquier acción que ésta tenga que llevar a cabo por medio de una entidad

privada para realizar dicha acción remediativa dirigida hacia la protección del ambiente”. Regla 109, Reglamento 7948 (énfasis suplido). Así, pues, periódicamente, la JCA emite una Resolución, en la que identifica distintas actividades que entiende pueden ser exceptuadas de la obligación de preparar un documento ambiental mediante este mecanismo.

La política pública reiterada de la JCA ha sido la de requerir la elaboración de una DIA-E cada vez que se va a aprobar un Plan Territorial. Tal ha sido el caso con la aprobación de los planes territoriales de la inmensa mayoría de los más de cincuenta municipios que ya cuentan con uno. La justificación para ello es evidente: dado que el propósito de la LPPA es requerir que las agencias e instrumentalidades del Estado tomen en consideración las consecuencias ambientales de sus acciones antes de que se comprometa el curso decisional sobre las mismas. Difícilmente pueda encontrarse una acción con mayor impacto ambiental que la determinación de política pública relativa al sistema eléctrico de Puerto Rico por las próximas dos décadas y más allá.

Sin embargo, en el caso del PIR, en aras de justificar el abandono de tal política arraigada tanto en la LPPA y la política pública esbozada en el Artículo VI, Sección 19 de la Constitución de Puerto Rico, la AEE argumenta en sus comentarios que no procede la preparación de una DIA y hacen referencia a la Resolución R-11-17 del 21 de noviembre de 2011 (JCA), para alegar que una exclusión categórica sería suficiente en este caso para dar cumplimiento a la política pública ambiental. Véase R-11-17 del 21 de noviembre de 2011 (JCA), <http://www2.pr.gov/agencias/jca/Documents/Publicaciones%20de%20Inter%C3%A9s/Resoluciones/R-1117%20Resoluci%C3%B3n%20sobre%20Exclusiones%20Categ%C3%B3ricas.pdf> (última visita el 28 de abril de 2016). La Honorable Comisión no debe avalar tal interpretación. Un cambio de política pública tan significativo como el que propone la AEE no cae bajo la definición de Exclusión Categórica dispuesta en el Reglamento 7948, dado que el PIR no es una acción rutinaria que no tendrá un impacto ambiental significativo. Según hemos señalado en nuestro alegato, escritos y comentarios anteriores, el PIR y el plan preferido de la AEE y Siemens Industries propone la continuación y renovación del contrato entre la AES y la AEE, el uso de grandes cantidades de agua para las plantas de generación termal, las descargas de grandes cantidades de aguas termales a estuarios, bahías y el mar Caribe y múltiples asuntos adicionales que requieren la preparación de una DIA. Una DIA es necesaria para contar con un análisis riguroso de la demanda de agua de las unidades de generación termal y sopesar opciones energéticas que no conlleven la explotación de los recursos de agua, entre otros asuntos.

