NEPR

Received:

Dec 7, 2023

1:50 PM

GOBIERNO DE PUERTO RICO
JUNTA REGLAMENTADORA DE SERVICIO PÚBLICO
NEGOCIADO DE ENERGÍA

IN RE: AMENDMENT TO POWER PURCHASE OPERATING AGREEMENT BETWEEN PREPA AND AES PUERTO RICO, L.P.	**Núm.: NEPR-AP-2023-0005** **ASUNTO:** Comentarios de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor (OIPC) a Enmienda a Contrato de AES

COMENTARIOS DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (OIPC) A ENMIENDA A CONTRATO DE AES

AL HONORABLE NEGOCIADO:

Comparece la Oficina Independiente de Protección al Consumidor de la Junta Reglamentadora de Servicio Público (en adelante, OIPC), por conducto de los abogados suscribientes, quienes con el debido respeto **EXPONEN**, **RUEGAN** y **SOLICITAN**:

1. El 11 de octubre de 1994, la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, Autoridad) y AES Puerto Rico, L.P., otorgaron un Contrato de Compraventa de Energía (en adelante, PPOA por sus siglas en inglés).

2. La planta de AES, ubicada en el Municipio de Guayama, genera aproximadamente 450 megavatios de energía, lo que representa hasta un veinticinco por ciento (25%) de la energía que se genera en el País.

3. El 7 de noviembre de 2023, la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, Autoridad) radicó ante el Negociado de Energía de Puerto Rico de la Junta Reglamentadora de Servicio Público (en adelante, Negociado) un escrito intitulado

"*Petition for Approval of Third Amendment to Power Purchase Operating Agreement Between the Puerto Rico Electric Power Authority and AES Puerto Rico, L.P.*".

4. Mediante dicho escrito, la Autoridad le solicitó al Negociado de Energía de Puerto Rico de la Junta Reglamentadora de Servicio Público (en adelante, Negociado) que le autorizara una tercera enmienda al PPOA antes indicado. La Autoridad alega que, la enmienda propuesta facilitará la transición a energía verde y salvaguardará la disponibilidad de una generación base confiable y rentable.

5. Además, la Autoridad arguye que, mientras Puerto Rico transiciona a energía renovable, la aprobación de la enmienda propuesta fomentará dicha transición, al mismo tiempo que evitará un cierre abrupto de las facilidades de AES o un proceso de quiebra prolongado que probablemente resultaría en interrupciones frecuentes y sustanciales del servicio, incluyendo problemas de voltaje y apagones debido a una disminución sustancial en la energía disponible.

6. El 13 de noviembre de 2023, este Negociado emitió una *Resolución y Orden* tomando conocimiento sobre el escrito radicado por la Autoridad el 7 de noviembre de 2023, citando a la Autoridad a una Audiencia celebrada el 21 de noviembre de 2023, citando a Vista Pública celebrada el 27 de noviembre de 202, y concediéndole al público en general hasta el 29 de noviembre de 2023, para que sometieran sus comentarios escritos.

7. Luego de varios trámites procesales, el 1 de diciembre de 2023, el Negociado emitió una Resolución y Orden extendiendo el término concedido al público

en general hasta el 7 de diciembre de 2023, para que sometan sus comentarios escritos en torno a la Solicitud de Enmienda que nos ocupa.

8. Así las cosas, la OIPC, como defensora y portavoz de los intereses de los consumidores del servicio eléctrico en Puerto Rico, y en cumplimiento con el poder conferido en ley de participar en todos los asuntos que se encuentren ante la consideración de este Honorable Negociado, procedemos a esbozar nuestros comentarios.

9. Resulta menester señalar que, nuestra posición ha sido ponderada tomando en consideración los efectos que la aprobación o no de esta enmienda pudiera provocar en sobre el millón cuatrocientos mil (1,400,000) consumidores del servicio eléctrico en Puerto Rico, la información que ha trascendido públicamente y los documentos contenidos en el expediente del caso disponibles al público en general.

10. Entendemos que, en el balance de intereses que debe realizar este Honorable Foro, existen cuatro factores medulares que debe tomar en consideración en su determinación. Estos son: (1) el impacto de la legislación vigente referente al cese de generación de energía mediante la quema de carbón sobre la enmienda propuesta; (2) el impacto del cese de operaciones de AES en la capacidad actual de generación de energía por parte de la Autoridad; (3) el impacto del cese de operaciones de AES en el costo actual del servicio eléctrico; y, (4) el proceso de transición a energía renovable a ejecutarse por AES.

11. Por los fundamentos que expondremos a continuación, la OIPC no se opone a la aprobación de la Enmienda Propuesta por la Autoridad en cuanto al PPOA otorgado con la compañía AES. No obstante, nuestra posición se encuentra condicionada a las sugerencias vertidas a continuación.

Impacto de la Legislación Vigente referente al Cese de Generación de Energía mediante la Quema de Carbón sobre la Enmienda Propuesta

12. La *Ley de Política Pública de Diversificación Energética por Medio de la Energía Renovable Sostenible y Alterna en Puerto Rico*, Ley Núm. 82-2010, según enmendada mediante la Ley 17-2019, dispone en su Artículo 2.13, lo siguiente:

> "*Artículo 2.13- Prohibición de uso de combustión de carbón.*
>
> *Como parte de la política pública del Gobierno de Puerto Rico de eliminar nuestra dependencia de fuentes de energía derivadas de combustibles fósiles, se prohíbe la concesión de nuevos contratos y/o permisos para el establecimiento de plantas de generación de energía a base de carbón y sus derivados.* ***Asimismo, ningún permiso o enmienda a contrato existente a la fecha de aprobación de la Ley de Política Pública Energética podrá autorizar o contemplar la quema de carbón como fuente para la generación de energía a partir del 1 de enero de 2028****.*
>
> *No obstante, a los fines de eliminar el uso de carbón antes del 1 de enero de 2028, se podrá sustituir la capacidad de generación existente a base de carbón por capacidad de generación de energía utilizando otras fuentes que cumplan con la Ley de Política Pública Energética de Puerto Rico, mediante la extensión de contratos y/o renovación de permisos existentes basados en la nueva fuente de generación. Dicha sustitución de la capacidad de generación mediante otras fuentes de energía deberá ser autorizado por el Negociado y resultar en la eliminación total del uso de carbón a partir del 1 de enero de 2028."* Énfasis suplido.

13. De igual forma, la *Ley para Prohibir el Depósito y la Disposición de Cenizas de Carbón o Residuos de Combustión de Carbón en Puerto Rico*, Ley Núm. 40 de 4 de julio de 2017, según enmendada mediante la Ley 5-2020, también establece:

> "*Artículo 3.- Prohibición y Aclaraciones*
>
> *Se prohíbe la disposición de cenizas de carbón "fly ash" o residuos de combustión de carbón en todas las vías, terrenos, incluyendo vertederos, sistemas de relleno sanitario y cuerpos de agua dentro del territorio del Gobierno de Puerto Rico. Esta prohibición incluye el uso de residuos de combustión de carbón no encapsulados, independientemente de que el mismo se pueda considerar como uso beneficioso.*
>
> *Se prohíbe el depósito de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón dentro del territorio de Puerto Rico por un periodo mayor de ciento ochenta (180) días a partir del momento de su producción. Esta prohibición y periodo no aplica a almacenamiento controlado en tanques y silos, para disposición futura mediante la manufactura de cemento, hormigón, concreto y/o cualquier otro uso beneficioso, de residuos de combustión de carbón encapsulados. El almacenamiento para la disposición futura mediante la manufactura no podrá extenderse por más de un año. El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales establecerá por reglamento los otros usos beneficiosos de residuos de combustión de carbón encapsulados, las circunstancias particulares para el almacenamiento durante el periodo aquí permitido, dispensas y cualquier otro requisito.*
>
> *(…)"*

14. Es sabido que, como resultado de la aprobación de la Ley 17-2019, AES deberá cesar la generación de energía mediante la quema de carbón en o antes del 1 de enero de 2028.

15. De igual forma, el estado de derecho actual le prohíbe a la compañía el depósito de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón dentro del territorio de Puerto Rico por un periodo mayor de ciento ochenta (180) días. Esto le impone a AES

la obligación legal de exportar las cenizas generadas en sus facilidades, lo que según alegan ha provocado un incremento en sus gastos operacionales.

16. Si bien es cierto que, el cese de la generación de energía mediante el uso de carbón por parte de AES a finales del 2027 es una obligación contractual y legal y que la Autoridad manifestó en su Solicitud de Enmienda que, la aprobación de esta no tendría el efecto de extender dicho término, recomendamos que, en caso de no estar ya contenida, se incluya una cláusula que certifique que, de aprobarse dicha enmienda, bajo ningún concepto, se altera o modifica la fecha establecida para el cese de las operaciones de AES.

17. De esta forma se les garantiza a los consumidores que el retiro de la planta de AES ocurrirá según establecido por ley y según pactado mediante el contrato otorgado entre las partes, de forma programada a los fines de garantizar la estabilidad del sistema eléctrico.

Impacto del Cese de Operaciones de AES en la Capacidad Actual de Generación de Energía por Parte de la Autoridad

18. En su Solicitud, la Autoridad alegó que, la aprobación de la enmienda propuesta evitaría un cierre abrupto de las facilidades de AES o un proceso de quiebra prolongado que probablemente resultaría en interrupciones frecuentes y sustanciales del servicio, incluyendo problemas de voltaje y apagones, debido a una disminución sustancial en la energía disponible.

19. Es un hecho incuestionable que, en la actualidad, la flota de generación que posee la Autoridad, administrada por GENERA, es insuficiente para suplir de forma consistente la demanda de energía para la totalidad de los clientes a quienes la utilidad

le sirve. Ante este escenario, la salida de AES provocaría un déficit en la generación de energía por más de 450 MW, energía que la Autoridad ha reconocido que se encuentra limitada de generar.

20. Ante la inhabilidad de la Autoridad en poder suplir la demanda de energía requerida, evidentemente el servicio eléctrico se verá afectado. La incapacidad de la Autoridad en poder generar la energía actualmente suplida por AES provocará un incremento en la frecuencia de los relevos de carga y la extensión de estos será por periodos más prolongados a los que sufrimos actualmente.

21. En múltiples procesos administrativos celebrados ante este Foro se ha enfatizado sobre la necesidad de la energía generada por AES para la estabilidad del sistema eléctrico de Puerto Rico.

22. Tan reciente como el pasado 14 de noviembre de 2023, en el caso NEPR-MI-2022-0002/ *LUMA Resource Adequacy Study*, LUMA sometió un documento intitulado *Motion to Submit LUMA's 2024 Resource Adequacy Study*. Del documento presentado surge la posición de LUMA en cuanto a la necesidad de la energía generada por AES y las consecuencias detrimentales para el sistema eléctrico que acarrearía su salida y citamos:

> "*Appendix 18. Sensitivity Analysis- Early Retirement of the AES Coal Power Plant*
>
> *The AES coal power plant is the single largest generator in the Puerto Rico system, with a nameplate capacity of 454 MW. The early retirement of the AES power plant would equate to around 10% decrease in Puerto Rico's generation capacity. AES is also a newer unit that was built in 2002 and has exhibited strong performance with*

an annual forced outage rate of 5%, which is significantly below the average forced outage rate for many of the other power plants on the island. A sensitivity analysis was performed to investigate the resource adequacy impact of the early retirement of AES for all of FY2024.

The retirement of this generator (or any other similar-sized generator) without a suitable replacement is substantial from a resource adequacy perspective and results in a siginificant decline in system resource adequacy. ***The retirement os AES without a suitable replacement would result in 160.8 days of loss of load, which is almost half the days in a year and 1,600 times the industry target of 0.1 LOLE. The LOHL also increase to 1,193.6 hours or six times the expected LOLH from the current system simulation.*** *The following table compares the current system scenario to the retirement of AES scenario."* Énfasis nuestro.

Table A-21: Calculated Resource Adequacy Risk Measures –Retirement of AES Generator

Scenario	***Loss of Load Expectation (LOLE)***	***Loss of Load Hours (LOHL)***
Current System	*37.5 Days / Year*	*194.5 Hours / Year*
Retirement os AES Coal	*160.8 Days / Year*	*1,193.6 Hours / Year*
Industry Benchmark Target	*0.1 Days / Year*	-

23. Según indicado por LUMA, quien no forma parte dentro del proceso que nos ocupa, el retiro prematuro de la planta generatriz de AES provocaría una disminución de alrededor de un 10% en la capacidad de generación de Puerto Rico.

24. Además, exponen que la planta de AES es una planta nueva en comparación con las plantas generatrices de la Autoridad con un desempeño mucho más robusto, lo que le proporciona estabilidad al sistema eléctrico del País. Cabe resaltar que, debido a la fragilidad de la flota de la Autoridad cada vez son más frecuentes las salidas no programadas del sistema.

25. De igual forma, plantean que el retiro de la planta de AES sin tener algún reemplazo incrementará estrepitosamente el "*Loss of Load Expectation*" de 37.5 días a 160.8 días. Así también ocurriría con el "*Loss of Load Hours*" de 194.5 horas actualmente a 1,193.6 horas.

26. Por lo antes indicado, es nuestra posición que la salida de operaciones de AES de forma prematura tendrá un impacto nefasto en el servicio eléctrico, con las consecuencias que esto acarrea en la calidad de vida de los consumidores y en la economía de estos.

Impacto del Cese de Operaciones de AES en el Costo Actual del Servicio Eléctrico

27. En apoyo a su Solicitud del 7 de noviembre de 2023, la Autoridad también alegó que, la aprobación de la enmienda propuesta evitaría un alza inminente en el precio del servicio energético a pagar por los consumidores.

28. Aún en el mejor escenario de que la Autoridad tenga la capacidad de generar la energía provista por AES, no podemos perder de perspectiva que la misma sería producida en su mayoría mediante el uso de petróleo, a un costo mayor al actual.

29. Históricamente, la planta de AES ha generado la energía más económica dentro de toda la flota y acuerdos de compra de energía que la Autoridad posee.

30. Como parte de la información provista por la Autoridad en su Solicitud, ésta ilustra lo antes indicado mediante dos gráficas. La primera gráfica demuestra la posición que ocupa AES en términos del costo marginal en comparación con el resto de la flota de la Autoridad y Ecoeléctrica, resultando ser el precio más bajo.

31. La segunda gráfica ilustra los costos históricos de generación por megavatio-hora durante el periodo del 2014 hasta el presente. Nuevamente, la data demuestra que la energía generada por AES ha resultado ser la más económica.

32. El retiro prematuro de la planta de AES como uno de los componentes de generación de la Autoridad, sin alguna alternativa que reemplace la generación que esta provee, no solamente provocaría la insuficiencia en generación discutida en nuestro punto anterior, sino además conllevaría un alza considerable en el costo actual del kilovatio-hora.

33. Nos reafirmamos en que producir sobre 450 MW de energía mediante el uso principal de petróleo, el cual se encuentra sujeto a las variaciones de precio en el mercado, conllevaría un alza en los costos actuales de generación, lo que a su vez tendría un impacto directo en el costo del servicio eléctrico que pagan los consumidores.

El Proceso de Transición a Energía Renovable a Ejecutarse por AES

34. En apoyo a su Solicitud la Autoridad argumenta que la enmienda propuesta facilitará la transición a energía verde.

35. Somos de la opinión que dicha transición fomentará el cumplimiento con la política pública del Gobierno de Puerto Rico de eliminar la dependencia en los combustibles fósiles. De igual forma, dicha transición atenderá los reclamos de aquellos ciudadanos que se oponen a la quema de carbón como fuente de generación de energía.

36. Sin embargo, tomando en consideración que la enmienda propuesta será sufragada con fondos públicos, resulta imperioso que este Negociado tome las salvaguardas necesarias a los fines de garantizar que AES cumpla con la transición a energía verde pactada.

37. Sugerimos que este Negociado le requiera a AES someter para su evaluación un plan concreto sobre el proceso de transición a energía verde, que garantice como mínimo lo siguiente:

a. Que, para diciembre de 2027, AES estará generando energía renovable;
b. Que no empece a este término, la compañía dirigirá todos sus esfuerzos a iniciar la generación de energía verde a la brevedad posible;
c. Que se garantice que la cantidad de energía renovable a ser generada por AES sea igual o mayor a la que se genera actualmente mediante la quema de carbón; y,
d. Que en caso de incumplimiento con cualquiera de estos requisitos, AES vendrá obligada a restituirle al Pueblo de Puerto Rico la totalidad de los fondos recibidos como consecuencia de la presente enmienda.

POR TODO LO CUAL, respetuosamente solicitamos de este Honorable Negociado que tome conocimiento de los comentarios aquí vertidos y acoja nuestras recomendaciones, con cualquier otro pronunciamiento y providencia que en derecho proceda.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO, en San Juan, Puerto Rico, a 7 de diciembre de 2023.

CERTIFICO: Haber enviado copia fiel y exacta de la anterior moción a arivera@gmlex.net, mvalle@gmlex.net.

OIPC
500 Ave. Roberto H. Todd
San Juan, P.R. 00907-3941
787.523.6962

f/ Hannia B. Rivera Díaz
Lcda. Hannia B. Rivera Díaz
Directora Ejecutiva
hrivera@jrsp.pr.gov
RUA 17,471

f/ Pedro E. Vázquez Meléndez
Lcdo. Pedro E. Vázquez Meléndez
Asesor Legal Externo
contratista@jrsp.pr.gov
RUA 14,856