

# Regulación de la producción y uso de energía eléctrica a partir de fuentes renovables: las bases legales para su desarrollo

JOSÉ CARLOS CUEVA\* Y GONZALO ARIEL VIÑA\*\*

El objeto de este trabajo es examinar los esquemas de promoción de energía eléctrica de fuente renovable regulados por el Estado Nacional con el propósito de analizar su modificación y resultados.

**PALABRAS CLAVE:** *ley 27.191 – marco regulatorio eléctrico – uso de fuentes renovables de energía.*

This paper aims to assess the incentive regulation schemes issued by the Federal State to promote the use of renewable energy sources in order to analyze its amendment and results.

**KEY WORDS:** *Act No. 27.191 – Electric market regulatory framework – Use of Sources of Renewable Energy.*

## 1. Introducción

A partir de la vigencia de la ley 27.191<sup>1</sup>, particularmente desde su reglamentación a través del decreto 531/2016<sup>2</sup>, la industria de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables ha dado un cambio sustancial, como pocas veces se

---

\*Abogado (Universidad de Buenos Aires, 1987). Postgrado en Derecho de la Regulación de Servicios Públicos (Universidad Austral, 2001). Socio junior del Estudio Beccar Varela a cargo del Departamento de Derecho de la Energía. Director del Programa “Derecho y Energías Renovables” de la Universidad Torcuato di Tella.

\*\*Abogado (Universidad Argentina de la Empresa, diploma de honor, 2009). Profesor auxiliar de “Arbitraje comercial internacional” (Universidad del Salvador). Aprobó el Programa de Actualización en Derecho del Petróleo y Gas Natural (Universidad de Buenos Aires, 2014). Asociado del Departamento de Derecho de la Energía en Estudio Beccar Varela.

<sup>1</sup> La Ley 27.191 fue sancionada el 23/09/2015 por el Congreso de la Nación, promulgada de hecho el 15 de octubre de 2015 y publicada en el Boletín Oficial del día 21 de octubre de 2015.

<sup>2</sup> B.O. 31/03/2016.

ha visto en nuestro país. Un indicio de ello es el exponencial crecimiento consolidado en este exiguo plazo. Así, de apenas 800 MW de energías renovables instalados antes de la vigencia de la mencionada ley, el Estado Nacional –a la fecha de terminación de este trabajo– ya adjudicó contratos para la construcción de plantas generadoras de energía eléctrica de fuente renovable. Estos contratos se han celebrado por un total de 2.424,6 MW en distintas tecnologías<sup>3</sup>, habiendo recibido previamente a dicha adjudicación ofertas por aproximadamente 8.800 MW. En consecuencia, se esperan inversiones comprometidas por aproximadamente 4.500 millones de dólares. Más aún, está pendiente de adjudicación la Ronda 2 del “Programa RenovAr”, en donde fueron licitados 1.200 MW de potencia y recibidas ofertas por 9.402 MW.

Partiendo de la base que la ley 27.191 complementa a la existente ley 26.190<sup>4</sup> nos hemos fijado como objeto del presente trabajo analizar los principales lineamientos legales bajo la nueva regulación que han llevado al éxito de esta industria, *vis-à-vis* al fracaso observado en los años previos, bajo el otrora vigente marco normativo.

## **2. El régimen anterior a la ley 27.191 y los motivos de su fracaso**

### **2.1. La producción de energía renovable bajo el Marco Regulatorio Eléctrico**

El primer punto a analizar es la inserción de la producción de energía renovable como parte del marco regulatorio eléctrico general aprobado por ley 24.065<sup>5</sup> y conocido como “*Marco Regulatorio Eléctrico*”. Ya en su artículo segundo, el Marco Regulatorio Eléctrico fijaba como política general, entre otros preceptos, “[p]romover la competitividad de los mercados de producción y demanda de electricidad y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo” y “[a]lentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible”. El Marco Regulatorio Eléctrico receptó así la concepción *liberal* del gobierno de turno, pasando de un Estado *omnipresente* -que controlaba y era propietario de la mayoría de los activos del sector eléctrico-, a un Estado *subsidiario*, que delegó en los particulares aquellas actividades que éstos podrían *prima facie* desarrollar con éxito. Esto facilitó al Estado enfocar sus esfuerzos y recursos económicos y humanos en actividades indelegables y reservadas a su órbita de competencia (Cueva, 2016. pp. 101-134).

---

<sup>3</sup> Eólica, solar fotovoltaica, biomasa, biogás e hidráulica.

<sup>4</sup> La ley ha sido denominada “Régimen de Fomento Nacional Para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica”. Sancionada el 6/12/2006, promulgada de hecho el 27/12/2006 y publicada en el boletín oficial (B.O.) en fecha 02/01/2007.

<sup>5</sup> Fue publicada en el B.O. 16/01/1992 y es complementaria de la predecesora ley 15.336.

Sin embargo, el Marco Regulatorio Eléctrico así concebido resultó una herramienta nula para la expansión de la oferta y el desarrollo de la generación de energía eléctrica de fuentes renovables. A continuación, reflexionaremos sobre los motivos.

En apretada síntesis, conforme con el Marco Regulatorio Eléctrico, la generación de energía eléctrica *en cualquiera de sus modalidades* es considerada una actividad de interés general –no es un servicio público, como lo son los servicios de distribución y transporte de energía eléctrica– y queda entonces sujeta a las reglas de la *libre competencia* y de *libre mercado*. Bajo este sistema, aquellos generadores más eficientes –con *eficiencia* medida como costos económicos de producción– desplazaban a los menos eficientes. Dentro de este marco, la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables no tuvo un tratamiento específico que amparase las particulares características técnicas y económicas de las fuentes renovables, ni reglas específicas<sup>6</sup>. Tampoco, de manera consecuente con los lineamientos políticos imperantes, el Estado generó una política de fomento ni beneficios promocionales que impulsasen a la industria de energías renovables. Por ello, ésta debía entonces someterse a las estrictas reglas de *competencia* y *libre mercado* que gobernaron al mercado eléctrico durante la casi primera década de vigencia del Marco Regulatorio Eléctrico.

Aunque este marco jurídico no excluyó explícitamente a las energías renovables de su ámbito de aplicación, no constituyó tampoco una herramienta de fomento para el desarrollo del sector, que, el lector ya podrá presumir, fue completamente nulo. Por el contrario, distinta fue la suerte para la generación eléctrica a base de máquinas térmicas, puesto que la beneficiosa coyuntura de la existencia de gas natural favoreció su notable expansión durante los primeros años de vigencia del Marco Regulatorio Eléctrico. Por consiguiente, las energías renovables no pudieron *competir* con la generación de energía convencional, permaneciendo totalmente relegadas.

## **2.2. Ley 25.019: primer antecedente de ley de fomento a la producción con fuentes renovables**

Hacia fines de 1998 se dictó la ley 25.019 conocida como “*Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar*”<sup>7</sup>, que constituyó el primer antecedente de leyes que crearon beneficios de fomento aplicables exclusivamente a la energía eólica y solar para promover su desarrollo.

---

<sup>6</sup> Recién en el año 2000, por medio de la resolución 136 de la ex Secretaría de Energía, fueron reguladas ciertas cuestiones referidas a la energía eólica, pero sólo a efectos de la aplicación del beneficio promocional previsto en la ley 25.019. Asimismo, la resolución 304/1999 de la entonces Secretaría de Energía consideraba ciertos requisitos ambientales en relación al diseño, construcción y operación de centrales eólicas.

<sup>7</sup> La ley 25.019 fue sancionada el 23/09/1998, promulgada parcialmente el 19/10/1998 por medio del decreto 1220/98 y publicada en el B.O. el 26/10/1998.

Entre otros beneficios promocionales, esta ley establecía la posibilidad que las inversiones de capital destinadas a la instalación de centrales y/o equipos eólicos o solares difieran el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por 15 años a partir de la promulgación de la ley (19 de octubre de 1998), o sea, venciendo el 18 de octubre de 2013. Preveía también *estabilidad fiscal*<sup>8</sup> por el mismo plazo, para toda actividad de generación eléctrica eólica y solar que volcase su energía en los mercados mayoristas y/o que estuviera destinada a la prestación de servicios públicos. Establecía también que el Consejo Federal de Energía promoviese “la generación de energía eléctrica y solar”, pudiendo afectar para ello recursos del Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior, establecido por el artículo 70 del Marco Regulatorio Eléctrico<sup>9</sup>.

Como beneficio destacable, la ley 25.019 fijó una *remuneración adicional* (llamada también “*feed-in-tariff*” o *premio*) de 10 \$/MWh<sup>10</sup> efectivamente generados por sistemas eólicos que volcasen su energía en los mercados mayoristas y/o estuviesen destinados a la prestación de servicios públicos. Esta remuneración adicional *debía ser* pagada con el resultante del aumento de hasta 0,3 \$/MWh sobre el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica<sup>11</sup>. Este fondo, a su vez, conforme con el artículo 70 del Marco Regulatorio Eléctrico (modificatorio de los artículos 31 y 31 de la ley 15.336), se constituye a partir de un *recargo sobre las tarifas que paguen los compradores del mercado eléctrico mayorista* (“MEM”), es decir, las empresas distribuidoras y los grandes usuarios<sup>12</sup>, ajustados por un *coeficiente de adecuación trimestral* (ley 25.957)<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> La propia ley en su artículo 7 aclara que el término *estabilidad fiscal* implica la imposibilidad de afectar al emprendimiento con una carga tributaria total mayor, como consecuencia de aumentos en las contribuciones impositivas y tasas, cualquiera fuera su denominación, en el ámbito nacional, o la creación de otras nuevas que las alcancen.

<sup>9</sup> El artículo 70 del Marco Regulatorio Eléctrico sostiene: “*Sustitúyense los incisos e) y g) del artículo 30 y del artículo 31 de la ley 15.336, por los siguientes: e) El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituirá por un recargo de treinta australes por kilovatio hora (A 30 Kw/h) sobre las tarifas que paguen los compradores del mercado mayorista, es decir las empresas distribuidoras y los grandes usuarios, como asimismo por los reembolsos más sus intereses de los préstamos que se hagan con los recursos del Fondo. La Secretaría de Energía tendrá la facultad de modificar el monto del referido recargo, hasta un veinte por ciento (20 %) en más o en menos, de acuerdo a las variaciones económicas que se operen en la industria con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta ley... [...] g) El Fondo será administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE) y se destinará a: - El sesenta por ciento (60 %) para crear el Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales, que asignará anualmente el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), distribuyéndolo entre las jurisdicciones provinciales que hayan adherido a los principios tarifarios contenidos en esta ley. - El cuarenta por ciento (40 %) restante para alimentar el Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior. [...]”.*

<sup>10</sup> El valor indicado fue posteriormente aumentado por ley 26.190 a 15 \$/MWh, incluyendo esta última ley, como beneficiarios de la remuneración adicional, al resto de productores de energías renovables.

<sup>11</sup> Este recargo del 0,3 \$/MWh es aumentado por un coeficiente trimestral aprobado por ley 25.957, a cuya aplicación remite el artículo 14 de la ley 26.190.

<sup>12</sup> El decreto 1.398/1992 reglamentario del Marco Regulatorio Eléctrico, artículo 70, caracteriza al MEM exclusivamente a los efectos de determinar el hecho imponible gravado, a “...*toda operación de compra de energía eléctrica en bloque, que, ya sea dentro del territorio de la REPUBLICA ARGENTINA o como resultado de una importación, realicen los Grandes Usuarios y los Distribuidores, que contraten*

No obstante los beneficios y herramientas regulatorias establecidos, a nuestro conocimiento, no existen proyectos de centrales de generación de origen renovable concebidas al amparo de esta norma. Los escasos beneficios fiscales y las señales económicas dadas por esta ley no resultaron eficaces para el desarrollo de la industria.

### 2.3. La regulación en épocas de crisis y las energías renovables

Hacia fines de 2001 y principios de 2002, la Argentina sufrió una fuerte crisis económica que impactó severamente en el sector energético, generando a su vez una crisis en la industria eléctrica. En este nuevo contexto, y dejando de lado los lineamientos originalmente concebidos, el Gobierno nacional buscó nuevas herramientas a fin de concretar inversiones en generación, dictando numerosas reglamentaciones.

Así, por ejemplo, en base a la resolución 712/2004, la ex Secretaría de Energía promovió la firma de acuerdos con ciertos generadores, mediante los cuales éstos cedieron sus créditos pendientes de pago por parte de Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. ("CAMMESA"), los que fueron destinados a la construcción de dos centrales térmicas de 800 MW aproximadamente cada una<sup>14</sup>. Asimismo, la ex Secretaría de Energía creó el *Programa de Energía Plus*<sup>15</sup>, cuyo objetivo era garantizar que la energía disponible en el mercado sea utilizada principalmente para atender a clientes residenciales y a aquellos clientes industriales y comerciales con demandas iguales o menores a 300 kW promoviendo de este modo la inversión privada en generación "nueva"<sup>16</sup>. También, con similar propósito, fueron regulados los *Contratos de Abastecimiento MEM* –con

---

*directamente con un Generador y/o a través de un SISTEMA DE INTERCONEXION REGIONAL o del SISTEMA ARGENTINO DE INTERCONEXION*".

<sup>13</sup> Este coeficiente de actualización resultaba de considerar la facturación neta que efectúen los generadores por los contratos a término y mercado spot en el MEM correspondientes al trimestre inmediato anterior al de liquidación, dividido el total de la energía (en MWh) involucrada en esa facturación, y su comparación con el mismo cociente correspondiente al trimestre mayo/julio 2003 que se toma como base.

<sup>14</sup> Este plan se conoce como *FONINVEMEM*, término originado en la denominación del fondo creado a tal fin por la ex Secretaría de Energía: "*Fondo para Inversiones Necesarias que Permitan Incrementar la Oferta de Energía eléctrica en el MEM*".

<sup>15</sup> Ver resolución 1.281/2006 (B.O. 05/09/2006).

<sup>16</sup> En los considerandos de esta resolución se prevé "*Que asimismo corresponde dictar los actos que permitan incentivar el aumento de la capacidad de generación actualmente instalada en sus distintas modalidades, garantizando las condiciones necesarias que permitan invertir en el sector*". "*Que con el objetivo de impulsar nueva oferta energética privada, resulta adecuado aprestar las bases reglamentarias aplicables, dando las señales económicas necesarias y disponer las vías de acción a seguir por parte de los Agentes del MERCADO ELECTRICO MAYORISTA (MEM) o los que pretendan serlo para la instalación de nueva oferta de generación*".

necesaria intervención del Estado o sus empresas<sup>17</sup> y la figura del *Autogenerador Distribuido*<sup>18</sup>.

Mediante la toma de estas medidas paliativas para afrontar la crisis, el Estado comenzó a dejar de lado aquellos principios de *libre mercado* y *libre competencia* para impulsar la necesaria inversión en *nueva oferta de generación*. Empero, bajo este marco las energías renovables también fueron ignoradas.

Consecuentemente, esta regulación en tiempos “de crisis” tampoco constituyó una señal suficiente para la inversión y desarrollo de la industria de energías renovables.

#### **2.4. El antecedente inmediato de la ley 27.191: la ley 26.190**

El antecedente inmediato de la ley 27.191 lo constituye la ley 26.190, que aprobó el “*Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinadas a la Producción de Energía Eléctrica*”. Esta ley es complementaria a la comentada ley 25.019 y fue recién reglamentada casi dos años y medio después de su entrada en vigencia<sup>19</sup>.

Como puntos sustanciales, la ley 26.190 incluyó dentro de su ámbito de aplicación a los distintos tipos de energías de fuente renovables no fósiles (expresamente menciona a la energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás destinado a la producción de electricidad y centrales hidroeléctricas de hasta 30 MW) y estableció como objetivo (aunque no como obligación) lograr una contribución de energías

---

<sup>17</sup> Ver resolución 220/2007 (B.O. 22/01/2007) de la ex Secretaría de Energía. Los *Contratos de Abastecimiento MEM* fueron ideados a 10 años, a ser firmados por parte generadores, cogeneradores o autogeneradores que no sean agentes del MEM o no cuenten con las instalaciones de generación a comprometer en estas ofertas habilitadas comercialmente, o que a dicha fecha no estén interconectados al MEM. Los proyectos encuadrables en esta normativa deben contar con la participación del Gobierno Nacional, de ENARSA o de quien determine el Ministerio de Planificación Federal. Se prevé una remuneración mensual, calculada en base a una anualidad sobre los costos de instalación y otros costos fijos, más los costos variables requeridos para la adecuada operación del equipamiento comprometido, más una adecuada rentabilidad para el inversor, la cual deberá ser aceptada por la Secretaría de Energía y aprobada por el Ministerio citado.

<sup>18</sup> Véase resolución 269/2008 (B.O. 14/08/2008) de la ex Secretaría de Energía. La figura del *Autogenerador Distribuido* es un consumidor de electricidad que además genera energía eléctrica, pero con la particularidad que los puntos de consumo y generación se vinculan al SADI en diferentes nodos de conexión. El *Autogenerador Distribuido* deberá tener dos o más puntos de intercambio con el SADI, correspondientes a sus puntos de generación, consumo, o ambos, todos ellos asociados a la misma empresa. De esta manera, las empresas deben comprar (o pueden vender) la diferencia entre la energía generada y la efectivamente consumida.

<sup>19</sup> Ley reglamentada por el decreto 562/2009 (B.O. 15/05/2009). Este decreto fue posteriormente derogado por el decreto 531/2016.

renovables hasta alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional<sup>20</sup>, en el plazo de 10 años a contar desde la vigencia de la ley.

Los beneficios promocionales bajo esta norma, vigentes durante 10 años<sup>21</sup> a partir de la aprobación del proyecto respectivo, eran la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado o *alternativamente*, la amortización acelerada de los bienes u obras de infraestructura, en relación al Impuesto a las Ganancias. Asimismo, los proyectos aprobados no integrarían la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

Por otro lado, desde el punto de vista regulatorio, la ley 26.190 creó el "*Fondo Fiduciario de Energías Renovables*", conformado por el recargo de hasta 0,3 \$/MWh previsto en la ley 25.019 como cargo a la demanda, según lo explicado en el apartado "2.2". En relación con la remuneración adicional (*feed-in-tariff*), la ley 26.190 aumentó los valores de los premios para energía eólica previstos en la ley 25.019, pasando de 10 \$/MWh a 15 \$/MWh, incluyendo además como beneficiarios a los sistemas geotérmico, mareomotriz, biomasa, gases de vertedero, gases de planta de depuración, biogás e hidroeléctrico de hasta 30 MW, que vuelquen su energía en el MEM o estén destinados a la prestación de servicios públicos. Asimismo, fijó en 900 \$/MWh la remuneración adicional para el caso de generación solar fotovoltaica. Estos valores continúan vigentes.

Los beneficiarios gozarían de esta remuneración adicional por un período de 15 años, a contarse a partir de la solicitud de inicio del período de beneficio. En el caso de los equipos instalados correspondientes a generadores eólicos y generadores fotovoltaicos solares, dicho período se contará, conforme la ley 26.190, a partir de la efectiva fecha de instalación.

Sin embargo, tal como sucedió con su antecesora ley 25.019, los institutos regulatorios y promocionales establecidos en esta ley no llegaron tampoco a impulsar la industria de energías renovables. El Fondo Fiduciario de Energías Renovables no fue conformado, pese a haber sido aumentados los valores originales de los recargos que pagaban la demanda y debían financiar dicho fondo. El beneficio de esta remuneración adicional a los proyectos de energías renovables resultó entonces de nula aplicación.

---

<sup>20</sup> Conforme la reglamentación del artículo 2 de la ley 26190 por Decreto 562/2009, para el cálculo del 8% se tomará como base el "Informe del Sector Eléctrico" que publicaba la Secretaría de Energía de la Nación, correspondiente al año inmediatamente anterior al del cálculo. Se debería incluir en el cómputo la producción de las fuentes de energía renovables a la fecha de promulgación de la ley 26.190.

<sup>21</sup> Plazo previsto en el texto original del artículo 2 de la ley 26.190, luego prorrogado por ley 27.191 hasta el 31 de diciembre de 2017.

Del mismo modo, debemos destacar la omisión del Estado en impulsar las políticas de desarrollo previstas en la ley 26.190. Reiteramos que el Poder Ejecutivo nacional demoró dos años y medio en sancionar su reglamentación cuando el artículo 16 preveía un plazo de 90 días para ello.

## **2.5 Nuevas herramientas regulatorias: el proceso licitatorio “GENREN”**

Como medida proactiva para impulsar el desarrollo de las energías renovables, el Estado Nacional utilizó en el año 2009 un sistema regulatorio inédito en nuestro país para las energías renovables: las licitaciones. Mediante el proceso licitatorio “*Licitación Pública Nacional e Internacional EE N° 001/2009, Ofertas de Provisión de Energía Eléctrica a Partir de Fuentes Renovables*”, fue habilitada Empresa Nacional de Energía S.A. (“ENARSA”) a licitar y comprar energía eléctrica de fuentes renovables para nuevos emprendimientos privados<sup>22</sup>, con pagos garantizados mediante un aval del Tesoro Nacional de hasta dos mil millones de dólares a favor de ENARSA.

A estos fines, a través de la resolución 712/2009<sup>23</sup>, la ex Secretaría de Energía aprobó la realización de contratos de abastecimiento de energía entre el MEM, representado por CAMMESA y ENARSA. El plazo mínimo contractual era de 15 años, con posibilidad de prórroga de 18 meses. Los precios contractuales eran fijados en dólares estadounidenses y calculados en base a los costos de instalación, operación y mantenimiento. Se preveía también que CAMMESA abonase mensualmente un cargo adicional de hasta 10% de la retribución pautada, a los fines de garantizar, a través de la conformación de un Fondo de Garantía de Pago, hasta 20% las obligaciones de pago futuras.

Luego del proceso licitatorio, fueron suscriptos contratos de abastecimiento de energía y potencia por un total de 895 MW: 754 MW de origen eólico a desarrollarse en las provincias de Chubut, Santa Cruz y Buenos Aires; 20 MW de origen solar a ser desarrollados íntegramente en la provincia de San Juan; proyectos térmicos con Biocombustible por 110,4 MW y mini-hidráulicos por 10,6 MW. Luego de la primera licitación, ENARSA convocó también a una serie de licitaciones con similar objeto diversificando las fuentes<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Conforme se especifica en la página web de ENARSA (<http://www.enarsa.com.ar/es/licitaciones>), el objeto de esta licitación era la “*Provisión de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, el cual incluirá la provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que operen con recursos eólicos, solares, geotérmicos, biomásicos, biogas, residuos sólidos urbanos, pequeños aprovechamientos hidroeléctricos y/o biocombustibles, para ser instaladas en los sistemas vinculados a la red del SADI, por un plazo de quince (15) años*”.

<sup>23</sup> B.O. 15/09/2009.

<sup>24</sup> “Licitación N° 1/2010 para la “provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que operen con biogas”; Licitación N° 2/2010 para la “provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que operen con residuos sólidos urbanos”; Licitación N° 3/2010 , para la “provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que operen con recursos geotérmicos”; Licitación N° 4/2010 para la “provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que

Los precios de los contratos adjudicados fueron de 127 USD/MWh para el caso de energía eólica, 287 USD/MWh para el caso de biocombustible, 162 USD/MWh para el caso de hidráulico y 572 USD/MWh para el caso solar (CADER, 2015 p. 30).

Sin embargo, a pesar de los altos precios obtenidos, solo un mínimo porcentaje de estos proyectos fueron finalmente construidos: los proyectos eólicos Rawson I y II, por un total de 77,4 MW y Loma Blanca IV, por 51 MW, ubicados todos ellos en la Provincia del Chubut. Del mismo modo, los proyectos solares Cañada Honda I, II y Chimbera I, por un total de 7 MW de energía solar fotovoltaica, fueron desarrollados en la Provincia de San Juan.

¿Cuál fue el motivo de este fracaso? Las opiniones coinciden en la falta de mecanismos de financiamiento local e internacional como el principal obstáculo insuperable, además de la falta de competitividad para los inversores extranjeros y dificultad de girar divisas al exterior, entre otros motivos (CADER, 2015, p. 6.).

## **2.6. Contratos de Abastecimiento con CAMMESA**

El último intento regulatorio previo a la ley 27.191 para el desarrollo de las energía renovables consistió en la posibilidad de celebrar contratos de abastecimiento *directamente* con CAMMESA, regulados por la resolución 108/2011<sup>25</sup> de la ex Secretaría de Energía en forma casuística, conforme con los datos aportados por los interesados.

Los potenciales generadores, cogeneradores o autogeneradores de cualquier fuente renovable de energía podían celebrar Contratos de Abastecimiento directamente con CAMMESA (sin necesidad de la “intermediación” de ENARSA, como en el caso anterior), previa aprobación de la entonces Secretaría de Energía de la Nación. Los principales puntos de estos contratos son: un plazo máximo contractual de 15 años, la posibilidad de extensión por 18 meses; el precio en dólares estadounidenses basado en costos (costos fijos y variables, y costos de financiación) aceptados previamente por la ex Secretaría de Energía; y el posible ajuste del precio contractual en función de la existencia de cambios sustanciales de los costos declarados y/o en los impuestos nacionales o provinciales.

Los proponentes debían presentar una solicitud ante la entonces Secretaría de Energía de la Nación, la que debía consultar a CAMMESA sobre la viabilidad técnica y económico-financiera de las ofertas, utilizando para ello el asesoramiento de una universidad nacional o entidad similar con experiencia y capacidad técnica

---

operen con recurso solar térmico”; Licitación N° 5/2010, “provisión, instalación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de centrales nuevas que operen con recursos biomásicos”, entre otras, publicadas en la página web de ENARSA” (Cueva, 2016. p. 114).

<sup>25</sup> B.O. 13/04/2011.

vinculada a estos proyectos. Sólo con esta aprobación, la Secretaría de Energía instruía a CAMMESA para que firme los correspondientes contratos.

Empero, conforme surge del Informe de Fundamentos del proyecto de la ley 27.191, "...a tres años y medio de publicada esta resolución, sólo 31,8 MW de potencia se han instalado (Parque Eólico Necochea -0,3 MW- en la Provincia de Buenos Aires, Parque Eólico Arauco -25,2 MW- en la Provincia de La Rioja y Parque Eólico Diadema -6,3 MW- en la Provincia de Chubut)", lo que da cuenta del poco éxito logrado a través de esta herramienta regulatoria.

## **2.7. Corolario**

A modo de conclusión, observamos que las distintas regulaciones y regímenes previos a la vigencia de la ley 27.191 no dieron, desde lo legal, señales suficientes para que la industria de energías renovables pueda desarrollarse satisfactoriamente.

Entre las principales razones que frustraron el desarrollo del sector podemos mencionar: (i) la ausencia de herramientas regulatorias o de fomento y sometimiento a reglas puras de mercado -en contraposición al Marco Regulatorio Eléctrico-; (ii) la imposibilidad de financiamiento local e internacional, como fue el caso de la licitación GENREN; (iii) la escasez de beneficios fiscales y promocionales, como ocurrió con ley 26.190; y (iv) la imposibilidad de adjudicación directa ante elevados costos informados y precios asociados, como sucedió mediante la resolución 108/2011.

Todos estos factores coadyuvaron a que el desarrollo de las energías renovables previamente a la ley 27.191 haya resultado un rotundo fracaso.

## **3. La renovación del marco normativo**

La ausencia de señales e incentivos mencionados mudó y constituyó una bisagra para el desarrollo del sector. Esto fue reflejado a través de importantes esfuerzos legislativos para renovar el marco normativo y dar un espaldarazo a la industria. Seguidamente, analizaremos estas modificaciones.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ley 27.191 promueve la realización de nuevas inversiones en emprendimientos de producción de energía eléctrica a partir del uso de fuentes renovables de energía en todo el territorio nacional<sup>26</sup>. En consonancia con ello, amplió la enumeración de dichas fuentes, añadiendo la undimotriz, las corrientes marinas, los biocombustibles; especificando las solares

---

<sup>26</sup> Véase Artículo 3, ley 27.191, que añade "entendiéndose por tales la construcción de las obras civiles, electromecánicas y de montaje, la fabricación y/o importación de componentes para su integración a equipos fabricados localmente y la explotación comercial".

(térmica y fotovoltaica); y elevando el límite de las centrales hidroeléctricas de 30 a 50 MW.

### **3.1. Convergencia política**

Sin lugar a dudas, el consenso logrado para la sanción de la ley 27.191 fue esencial para dar el puntapié inicial y remodelar el marco normativo, el cual hasta ese entonces había brindado escaso provecho para el desarrollo del sector.

La norma en cuestión fue producto de un esfuerzo compartido de los diversos sectores políticos que posibilitó –casi en forma excepcional en la historia argentina– a que un gobierno saliente sentara las bases sobre las cuales aquél entrante se montaría para continuar en el mismo sentido. Esta señal política propició un giro de ciento ochenta grados que emprendió el Estado nacional hace poco más de dos años y que seguidamente describiremos<sup>27</sup>. La ley 27.191 fue concebida como una nueva herramienta para impulsar el desarrollo de las energías renovables que modificó y complementó el alcance de la predecesora ley 26.190.

La renovación propuesta instituyó nuevos y mejores beneficios fiscales, ambiciosas metas obligatorias, y un régimen promocional sujeto a posterior reglamentación, que tendría lugar con la asunción del nuevo Gobierno Nacional.

El legislador apuntó a diversificar la matriz energética con la inclusión de las energías de fuente renovable; disminuir los elevados costos de generación; y atenuar la dependencia del uso de combustibles fósiles.

### **3.2. Sistema de cuotas de consumo obligatorias**

La ley 27.191 fijó como objetivo *obligatorio* alcanzar una contribución de las fuentes de energía renovables hasta obtener ocho por ciento del consumo de energía eléctrica nacional al 31 de diciembre de 2017<sup>28</sup>. Esto es, pasó de una mera declaración o expectativa, como ocurrió con la antecesora ley 26.190, a una meta

---

<sup>27</sup> Cabe aquí también resaltar que, mediante el decreto 134/2015 (B.O. 17/12/2015), una de las primeras medidas tomadas por el flamante Gobierno nacional fue la declaración de emergencia del sistema eléctrico nacional hasta el 31/12/2017, argumentando, entre varias razones de peso, “la pronta concreción de proyectos de generación más eficientes que diversifiquen la matriz energética y reduzcan la dependencia del uso de combustibles fósiles”. En este sentido, instruyó al Ministerio de Energía y Minería para que tomar medidas conducentes en relación con los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica de jurisdicción nacional con el fin de adecuar la calidad y seguridad del suministro eléctrico y garantizar la prestación de los servicios públicos de electricidad en condiciones técnicas y económicas adecuadas (Véase Artículo 2, decreto 134/2015).

<sup>28</sup> Véase Artículo 2, ley 27.191.

que obliga la participación de todos los usuarios. Además, extendió un año adicional el plazo original que vencía en diciembre de 2016<sup>29</sup>.

En forma complementaria, la ley 27.191 implementó la llamada “Segunda Etapa del Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica” para el período comprendido entre 2018 y 2025. El ambicioso objetivo del régimen es lograr que la contribución de las fuentes renovables de energía ascienda al veinte por ciento del consumo de energía eléctrica nacional al 31 de diciembre de 2025<sup>30</sup>.

En miras a ello, fue establecido como requerimiento mandatorio la contribución de *todos los usuarios* de energía eléctrica y, en consecuencia, cada sujeto está obligado a alcanzar la incorporación gradual y progresiva del consumo propio de energía eléctrica con energía proveniente de fuentes renovables conforme con un cronograma preestablecido<sup>31</sup>.

No obstante, especial énfasis fue puesto inicialmente para los grandes usuarios del MEM y clientes de las distribuidoras con demandas de potencia mínimas de 300 kW, ya que “*deberán cumplir efectiva e individualmente*” y para ello podrán autogenerar, contratar la compra de energía proveniente de diferentes fuentes renovables de generación<sup>32</sup> o participar de otros mecanismos previstos en la legislación, como el mecanismo de compra conjunta o sistema de licitaciones, a los que nos referiremos más adelante.

A estos fines, la ley expresamente excluyó la aplicación de normas, vigentes o futuras, que limiten, impidan o prohíban la celebración de contratos de suministro entre generadores y distribuidores y grandes usuarios<sup>33</sup>.

En relación con la demanda remanente –aquella menor a 300 kW–, la ley encomendó a la autoridad de aplicación disponer las medidas requeridas para la

---

<sup>29</sup> Ver Artículo 2, ley 26.190.

<sup>30</sup> Ver Artículo 5, ley 27.191.

<sup>31</sup> Véase Artículo 8, ley 27.191, cuyo cronograma establece los siguientes hitos: al 31/12/2017, deberá ser alcanzado como mínimo 8% del total del consumo propio de energía eléctrica; al 31/12/2019, 12%; al 31/12/2021, 16%; al 31/12/2023, 18%; y al 31/12/2025, 20%.

<sup>32</sup> Véase Artículo 9, ley 27.191, que agrega “La compra podrá efectuarse al propio generador, a través de una distribuidora que la adquiera en su nombre a un generador, de un comercializador o comprarla directamente a CAMMESA bajo las estipulaciones que, para ello, establezca la Autoridad de Aplicación”.

<sup>33</sup> Véase artículo 10, ley 27.191. Vale aquí recordar que, si bien la libertad contractual entre generadores y grandes usuarios fue una herramienta regulatoria fundamental para el cumplimiento de los principios del Marco Regulatorio Eléctrico, la posibilidad de celebrar estos contratos había sido suspendida por la ex Secretaría de Energía en 2013, merced a la resolución 95/2013 (B.O. 26/03/2013). Desde entonces, fue obligatorio para los Grandes Usuarios del MEM adquirir energía directamente a CAMMESA.

incorporación al MEM de la oferta de energía eléctrica de fuente renovable que posibilite lograr los objetivos vislumbrados en la norma en tiempo y forma<sup>34</sup>.

Por último, es destacable la prioridad de despacho eléctrico fijada para la energía eléctrica proveniente de recursos renovables intermitentes, la cual fue equiparada a aquella recibida por las centrales hidroeléctricas de pasada<sup>35</sup>.

### **3.3. Amplios beneficios fiscales y aduaneros**

Otro elemento medular que constituyó una fuerte señal económica para los inversores fueron los mayores beneficios fiscales y aduaneros otorgados bajo la ley 27.191, en contraposición con los escasos beneficios previstos en las leyes 25.019 y 26.190.

La nueva norma regula los siguientes:

1. IVA e Impuesto a las Ganancias: la norma dispone la aplicación de la ley 26.360, un régimen promocional transitorio para inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura. Más aún, contrariamente al anterior régimen<sup>36</sup>, los beneficios de devolución anticipada del IVA y de amortización acelerada del impuesto a las ganancias no son excluyentes –como ocurría al amparo de la anterior legislación-, sino acumulables para un mismo proyecto. A tal fin, el interesado debe lograr que el proyecto esté aprobado por la Autoridad de Aplicación y tenga principio efectivo de ejecución antes del 31 de diciembre de 2017 para gozar de estos beneficios<sup>37</sup>.
2. Compensación de quebrantos con ganancias: la ley 27.191 amplía a 10 años la compensación de quebrantos con el impuesto a las ganancias<sup>38</sup>.
3. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta: el beneficio consiste en excluir de la base de imposición del tributo a aquellos bienes afectados a las actividades promovidas. Aunque originalmente fue concebido en la ley 26.190, la ley 27.191 lo extiende hasta el octavo ejercicio inclusive desde la fecha de puesta en marcha del proyecto<sup>39</sup>.
4. Dedución de la carga financiera del pasivo financiero: ante la disolución de la sociedad por pérdida del capital social y reducción obligatoria del capital social cuando las pérdidas insuman las reservas y el 50 % del capital, podrán ser deducidos los intereses de las pérdidas de la sociedad y las diferencias de cambio originadas por la financiación del proyecto promovido<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Véase artículo 12, ley 27.191.

<sup>35</sup> Véase artículo 18, ley 27.191.

<sup>36</sup> Véase artículo 9. a) del decreto 562/2009.

<sup>37</sup> El artículo 9 de la ley 27.191 establece que “existe principio efectivo de ejecución cuando se hayan realizado erogaciones de fondos asociados al proyecto por un monto no inferior al quince por ciento (15%) de la inversión total prevista”. La disposición 57-E/17 de la Subsecretaría de Energías Renovables (B.O. 16/08/2017) implementó mecanismos de cómputo y certificación de inversiones.

<sup>38</sup> Véase artículo 4, ley 27.191.

<sup>39</sup> Véase artículo 4, ley 27.191.

<sup>40</sup> Véase artículo 4, ley 27.191.

5. Exención del impuesto sobre la distribución de dividendos o utilidades: en la medida que los dividendos o utilidades sean reinvertidos en nuevos proyectos de infraestructura en el país, estarán eximidos del impuesto a las ganancias a la alícuota del diez por ciento<sup>41</sup>.
6. Certificado fiscal: este beneficio se vincula estrechamente con el fomento de la industria nacional. Así, los beneficiarios que acrediten en sus proyectos 60% de componente nacional en las instalaciones electromecánicas, excluida obra civil, o el porcentaje menor –nunca debajo del 30%– y que acrediten la inexistencia de producción nacional, tendrán derecho a recibir un certificado fiscal por un valor equivalente a 20% del componente nacional en las instalaciones electromecánicas, excluida obra civil, para ser aplicado al pago de impuestos nacionales. Este certificado será nominativo y transferible a terceros por una única vez. Podrá ser utilizado para cancelar el pago de la totalidad de los montos a abonar en concepto de impuesto a las ganancias, impuesto a la ganancia mínima presunta, IVA e impuestos internos<sup>42</sup>.
7. Estabilidad Fiscal: la ley 27.191 confiere un marco de estabilidad fiscal al establecer que, en los contratos celebrados por CAMMESA, el generador tendrá derecho a solicitar el reconocimiento de un nuevo precio por la energía suministrada cuando se produzcan incrementos en tributos<sup>43</sup>. En este sentido, la ley previó que el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía no estuvieran gravados o alcanzados por ningún tipo de tributo específico, canón o regalías, sean nacionales, provinciales o municipales, hasta el 31 de diciembre de 2025<sup>44</sup>. Sin embargo, para asegurar tal objetivo, es necesaria la anuencia de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
  
En este sentido, la ley 27.191 invitó a la adhesión de dichas jurisdicciones<sup>45</sup>. A la fecha algunas de ellas ya adhirieron, otras lo hicieron y establecieron beneficios, y algunas no se han pronunciado aún al respecto<sup>46</sup>.
8. Beneficios aduaneros: la norma también prevé un régimen de exención de derechos de importación para la ejecución del proyecto y producción nacional<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Véase artículo 4, ley 27.191.

<sup>42</sup> Véase artículo 4, ley 27.191.

<sup>43</sup> Véase artículo 13, ley 27.191. Se aclara, asimismo, que, en los contratos con CAMMESA, el generador tendrá derecho a solicitar el reconocimiento de un nuevo precio de la energía suministrada cuando se produzcan incrementos en impuestos, tasas, contribuciones o cargos nacionales, provinciales o municipales.

<sup>44</sup> Véase artículo 17, ley 27.191.

<sup>45</sup> Véase artículo 21, ley 27.191.

<sup>46</sup> Adhirieron a la ley 26.190 modificada por la ley 27.191 las provincias de Tierra del Fuego, Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa, San Luis, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Chaco, Formosa, San Juan, Catamarca, Tucumán, Salta, Jujuy y la Ciudad de Buenos Aires. No adhirieron aún, pero mantienen regímenes promocionales propios, las provincias de Mendoza, Santa Fe, Corrientes, La Rioja y Santa Cruz.

<sup>47</sup> Véase artículo 14, ley 27.191. Sobre este tópico, se vinculan también las siguientes normas: resolución conjunta 132/2016 del Ministerio de Energía y Minería y 313/2016 del Ministerio de Producción (B.O. 11/07/16); resolución conjunta 1/2017 del MINEM y del Ministerio de Producción

Para cerrar este apartado, vale destacar que el Poder Ejecutivo Nacional estableció el cupo de beneficios promocionales en USD 1.700 millones<sup>48</sup>.

### 3.4. Las garantías a favor de los inversores

Como mencionamos, otro de los factores que obstó al desarrollo del sector durante la vigencia del previo marco normativo fue la ausencia de garantías suficientes que brindasen seguridad a los inversores y, subsecuentemente, a quienes financiarían estos proyectos. Como advertimos en el proceso licitatorio llamado "GENREN", pese a los atractivos precios obrantes en los contratos de abastecimiento adjudicados, el factor esencial que desalentó la inversión y culminó en su fracaso fue la falta de obtención de financiamiento, tanto local como internacional.

Para paliar tal déficit, la ley 27.191 creó diversas herramientas regulatorias y económicas, que resultaron novedosos elementos en la industria. Así, implementó el *Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables* ("FODER"), el cual fue conformado como un fideicomiso de administración y financiero. Constituye su objeto el otorgamiento de préstamos, aportes de capital y adquisición de otro instrumento financiero para la financiación de proyectos elegibles, pudiendo otorgar avales y garantías para respaldar los contratos de compraventa de energía eléctrica a favor de los beneficiarios<sup>49</sup>. El Ministerio de Energía y Minería (MINEM) fue designado como fiduciante y fideicomisario del FODER<sup>50</sup> y fue quien aprobó el texto del contrato de fideicomiso suscripto con el Banco de Inversión y Comercio Exterior como fiduciario y cuyos beneficiarios son los titulares de proyectos aprobados<sup>51</sup>.

Los recursos para financiar al FODER son variados, pero se destacan aquellos del Estado nacional, provenientes del Tesoro Nacional, y que deben representar el 50% del ahorro en combustibles fósiles consecuentes de la incorporación de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, obtenido en el año precedente<sup>52</sup>. El FODER contará con una única cuenta de reserva con montos

---

(B.O. 29/09/2017); la disposición 57-E/17 de la Subsecretaría de Energías Renovables ya citada; y el decreto 814/2017 (11/10/2017).

<sup>48</sup> Véase artículo 1 del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 882/2016 (B.O. 22/07/2016)

<sup>49</sup> Véase artículo 7, ley 27.191. Es menester destacar que a la fecha, el FODER ha destinado sus fondos exclusivamente con el objetivo de garantía pero no financiamiento.

<sup>50</sup> Aunque la ley 27.191 encomendaba tal función al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, posteriormente el DNU 882/2016 modificó tal circunstancia mediante su artículo 7.

<sup>51</sup> Véase artículo 7 ley 27.191, modificado por DNU 882/2016 y resolución 147-E/2016 del MI NEM (B.O. 08/08/2016).

<sup>52</sup> Adicionalmente, fue previsto que el FODER sea financiado con cargos específicos a la demanda; recupero de capital e intereses de las financiaciones otorgadas; los dividendos por titularidad de acciones o participaciones y los ingresos provenientes de su venta; producido de operaciones de los bienes fideicomitados y emisión de valores fiduciarios.

suficientes de al menos doce meses de los pagos de facturas mensuales a los generadores.

Adicionalmente, como mecanismo para garantizar el Estado nacional el pago de las obligaciones, fue autorizada la emisión de letras del tesoro en garantía para ser entregadas al FODER por cuenta y orden del MINEM, hasta alcanzar un importe máximo de valor nominal de USD 4.498.549.000, contra la emisión de certificados de participación por montos equivalentes a las letras cedidas a favor del MINEM para ser utilizadas como garantía de pago del precio de venta de la central de generación<sup>53</sup>.

Por último, como otro mecanismo de garantía, el pliego de bases y condiciones de las licitaciones del “Programa Renovar”, al cual nos referiremos luego, estipula –a elección y costo del interesado– la celebración de un contrato de garantía entre el Banco Mundial y el FODER, a través del fiduciario, por medio del cual aquél garantizará la obligación del Estado nacional de remitirle al FODER los recursos necesarios para realizar el pago del precio de venta del proyecto y/o la obligación del Estado nacional de pagar las letras del tesoro –referidas *supra*– que emita el Tesoro Nacional para garantizar el pago del precio de venta del proyecto.

Asimismo, con motivo de facilitar el financiamiento de los proyectos, el contrato de abastecimiento bajo el “Programa RenovAr”, al cual nos referiremos seguidamente, prevé la figura del *Representante de los Acreedores Garantizados*, esto es, un mandatario común y único, cuya función es aunar los intereses y representar los derechos establecidos en dicho contrato a favor de los prestamistas. Este esquema establece que, para reputarse válidos, ciertos actos deben contar inexorablemente con el consentimiento (modificación o rescisión del contrato de abastecimiento, entre otras) o notificación previa a este representante (por ejemplo, ocurrencia de un caso fortuito o un incumplimiento). En este entendimiento, ha sido prevista inclusive la facultad de los acreedores de subsanar incumplimientos del vendedor y la posibilidad de éstos de ejercer su derecho a reemplazar a los accionistas de las sociedades mediante la modalidad “*step-in right*”<sup>54</sup>.

### **3.5. Licitaciones públicas y competitivas: transparencia y seguridad jurídica**

Con el fin de dotar de seguridad jurídica y transparencia al proceso, el Gobierno Nacional instauró un programa de licitaciones para desarrollar los proyectos de energías renovables<sup>55</sup>. De esta manera, fue superado el obstáculo que previamente había sido observado tanto en la licitación GENREN –donde la base

---

<sup>53</sup> Véase resolución del Ministerio de Finanzas 147-E/2017 (B.O. 22/08/2017).

<sup>54</sup> Ampliar en artículo 29 del modelo de CAEER que se replica en todas las rondas del “Programa RenovAr”.

<sup>55</sup> Véase artículo 12 del Anexo II del decreto 531/2016.

jurídica en que se basó este llamado no era suficiente– como el caso de la resolución 108/2011, cuya aprobación de costos era casuística y sin posibilidad de realizar comparaciones objetivas ni competitivas.

En ese entendimiento, por instrucción del Ministerio de Energía y Minería, CAMMESA fue designada como encargada de realizar la convocatoria a licitación pública para adjudicar contratos de abastecimiento de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables para la construcción de centrales y posterior producción y venta futura de energía de fuente renovable a CAMMESA (“CAEER”).

Los lineamientos generales esbozados por el Gobierno Nacional tendieron a un proceso público, competitivo y rápido<sup>56</sup>. Así, en forma previa y en pos de la transparencia referida, el Ministerio de Energía y Minería realizó un acto con fuerte connotación: sometió a consulta pública una versión preliminar del pliego de bases y condiciones de la licitación para que los distintos sectores pudieran realizar observaciones y sugerencias<sup>57</sup>.

Sobre dicha base, el Ministerio de Energía y Minería instruyó a CAMMESA a llevar adelante un procedimiento de convocatoria abierta nacional e internacional, denominado “Programa RenovAr (Ronda 1)”, para la eventual adjudicación de ofertas para la celebración de CAEER y aprobó el pliego de bases y condiciones<sup>58</sup>. Un elemento destacable del Programa RenovAr que hace a la transparencia es la fijación de precios tope o máximos para las ofertas en cada licitación. En la Ronda 1, fue secreto y posteriormente develado durante el proceso por el Ministerio de Energía y Minería, es decir, operó como un precio “de corte”<sup>59</sup>. En las Rondas 1.5 y 2, el precio máximo por tecnología estaba previamente establecido.

Como características salientes, los CAEER celebrados bajo esta modalidad tienen a CAMMESA como compradora –en representación de los distribuidores y grandes usuarios– y su objeto final es la venta de energía eléctrica asociada a la nueva central de generación de fuentes renovables en el MEM.

---

<sup>56</sup> Entre ellos el artículo 12 del Anexo II del decreto 531/2016, dispone: (i) un procedimiento de contratación público, competitivo y expeditivo, con reglas de aplicación general preestablecidas que prevean plazos de adjudicación ciertos y breves y garanticen la más amplia concurrencia; (ii) procedimientos competitivos con cupo por tecnología y diversificación geográfica de proyectos; (iii) las adjudicaciones de los contratos deberán favorecer las ofertas con el precio menos oneroso y el plazo de instalación más breve; (iv) el precio podrá ser en dólares estadounidenses; y (v) podrán ser resueltas las disputas mediante arbitraje comercial.

<sup>57</sup> Ver resolución 71/2016 del Ministerio de Energía y Minería (B.O. 18/05/2016). Asimismo, cabe señalar que todas las normas dictadas por las distintas autoridades que conforman el plexo normativo del proceso licitatorio fueron publicadas en el B.O. o se encuentran disponibles para su consulta en el sitio web de CAMMESA.

<sup>58</sup> Ver artículo 1, resolución 136-E/2016 del Ministerio de Energía y Minería (B.O. 26/07/2016).

<sup>59</sup> Ver artículo 3.6 del Pliego de Bases y Condiciones.

El plazo contractual previsto es de 20 años desde la fecha de inicio de las operaciones y los precios nominados se encuentran expresados en dólares estadounidenses, aunque se tutela el pago en pesos. También fue regulada la terminación de los CAEER bajo supuestos de *inconvertibilidad* y de *intransferibilidad*, entre otras causales. Es destacable, asimismo, que las partes dirimirán sus desavenencias mediante arbitraje comercial bajo el reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) y conforme con el derecho argentino.

Más aún, cada CAEER establece el tipo y la tecnología de la energía a suministrar; la energía total comprometida a entregar por año; la capacidad de generación de cada unidad y la capacidad total instalada comprometida; así como el precio que pagará CAMMESA y el régimen de penalidades por incumplimiento, entre otras cuestiones<sup>60</sup>.

Llevado a cabo el proceso licitatorio, el Programa RenovAr (Ronda 1) arrojó los siguientes resultados:

<b>RenovAr Ronda 1- Ofertas<sup>61</sup></b>				
<b>Tecnología</b>	<b>Cantidad de ofertas</b>	<b>de</b>	<b>Potencia Ofertada [MW]</b>	<b>Potencia a Contratar [MW]</b>
<b>Eólica</b>	49		3.468.7	600
<b>Solar FV</b>	58		2.813.1	300
<b>Biomasa</b>	5		44.5	65
<b>Biogás</b>	6		8.6	15
<b>Hidráulica</b>	5		11.4	20
<b>Total</b>	<b>123</b>		<b>6.346,3</b>	<b>1.000</b>

<b>RenovAr Ronda 1 – Adjudicaciones<sup>62</sup></b>				
<b>Tecnología</b>	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>de</b>	<b>Potencia adjudicada [MW]</b>	<b>Precio promedio [USD/MWh]</b>
<b>Eólica</b>	12		708	59
<b>Solar FV</b>	4		400	60
<b>Biogás</b>	6		9	154
<b>Biomasa</b>	2		15	110

<sup>60</sup> Las leyes 15.336 y 24.065 y normativa complementaria, en particular la Resolución 61/1992 de la ex Secretaría de Energía (los "Procedimientos"), regirán la operación de la planta y el despacho de energía.

<sup>61</sup> Elaboración propia con datos de Resolución del Ministerio de Energía y Minería 205-E/2016, B.O. 30/09/2016.

<sup>62</sup> Elaboración propia con datos de Resolución del Ministerio de Energía y Minería 213-E/2016, 07/10/2016.

<b>Hidráulica</b>	5	11	105
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>1.143</b>	<b>97,6</b>

Estas auspiciosas cifras dieron lugar a una nueva convocatoria para aquellos proyectos que, habiendo participado de la ronda anterior, no habían sido adjudicados. El proceso fue denominado "Programa RenovAr (Ronda 1.5)"<sup>63</sup>.

El resultado de esta convocatoria se detalla seguidamente:

<b>RenovAr Ronda 1.5- Ofertas</b> <sup>64</sup>			
<b>Tecnología</b>	<b>Cantidad de ofertas</b>	<b>de Potencia [MW]</b>	<b>Ofertada Potencia a Contratar [MW]</b>
<b>Eólica</b>	19	1.561,3	400
<b>Solar FV</b>	28	925,1	200
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>2.486,4</b>	<b>600</b>

<b>RenovAr Ronda 1.5 - Adjudicaciones</b> <sup>65</sup>			
<b>Tecnología</b>	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>de Potencia adjudicada [MW]</b>	<b>Precio promedio [USD/MWh]</b>
<b>Eólica</b>	10	765.4	53
<b>Solar FV</b>	20	516.2	55
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>1.281,6</b>	<b>54</b>

Nuevamente, los resultados fueron remarcables y ello condujo a que, en agosto de 2017, el Gobierno nacional realizara otra convocatoria que fue denominada "Programa RenovAr (Ronda 2)"<sup>66</sup>.

<b>RenovAr Ronda 2</b>			
<b>Tecnología</b>	<b>Cantidad de ofertas</b>	<b>de Potencia [MW]</b>	<b>Ofertada Potencia a Contratar [MW]</b>
<b>Eólica</b>	58	3.817	550
<b>Solar FV</b>	99	5.291	450
<b>Biomasa</b>	20	187	100

<sup>63</sup> Resolución del Ministerio de Energía y Minería 252-E/2016, B.O. 31/10/2016.

<sup>64</sup> Elaboración propia con datos de Resolución del Ministerio de Energía y Minería 278-E/2016, 22/11/2016.

<sup>65</sup> Elaboración propia con datos de Resolución del Ministerio de Energía y Minería 281-E/2016, 25/11/2016.

<sup>66</sup> Resolución del Ministerio de Energía y Minería 275-E/2017, B.O. 17/08/2017.

<b>Biogás</b>	32	60	35
<b>Bio relleno</b>	4	15	15
<b>Hidráulica</b>	15	32	50
<b>Total</b>	<b>228</b>	<b>9.402</b>	<b>1.200</b>

Las ofertas fueron presentadas en fecha 19 de octubre de 2017 y el cronograma prevé la adjudicación el próximo 29 de noviembre del corriente y la firma de los CAEER y adhesiones al FODER hasta el 15 de mayo de 2018.

Además de estas licitaciones, el Gobierno tomó nota de ciertos proyectos que fueron adjudicados en regímenes promocionales anteriores y estaban aún pendientes de definición –tal como el caso GENREN descrito precedentemente–, y determinó su inclusión bajo los principales lineamientos y condiciones del “Programa RenovAr”.

En sintonía con ello, el Ministerio de Energía y Minería emitió la resolución 202–E/2016<sup>67</sup> y, entre otras medidas resolvió derogar las resoluciones de la ex Secretaría de Energía 712/2009 y 108/2011 y posibilitar que ciertos proyectos<sup>68</sup>, encuadrados en tales regímenes, pudieran celebrar CAEER en los términos del “Programa RenovAr”.

Como consecuencia de ello, mediante la resolución 168/17<sup>69</sup>, el Ministerio de Energía y Minería autorizó la celebración de siete CAEER de proyectos eólicos por 445 MW.

### **3.6. Amplio abanico regulatorio**

El auge de la industria de las energías renovables está basado en un amplio abanico de herramientas regulatorias que posibilita su desarrollo, ya que prohíja, por un lado, que cada consumidor –obligado o no a cumplir con el sistema de cuota de consumo– pueda cumplir con las obligaciones legales impuestas y, por el otro, que cada inversor pueda desarrollar sus proyectos sin obstáculos jurídicos.

Repárese que el Gobierno no sólo focalizó el desarrollo del sector en la exitosa herramienta que resultó ser el “Plan RenovAr”, sino que continúa promoviendo otros mecanismos.

<sup>67</sup> B.O. 29/09/2016. Una vez más debe ser ponderado el hecho que el Ministerio de Energía y Minería publicó un borrador en su sitio web para someterlo a observaciones y comentarios de los interesados, en aras de asegurar la transparencia y mejorar el proyecto inicial.

<sup>68</sup> Véase artículo 3 y siguientes de dicha resolución.

<sup>69</sup> Emitida en fecha 31/05/2017.

De esta forma, el Gobierno Nacional reglamentó el marco normativo para el desarrollo de autogeneración, cogeneración y el mercado de contratos “entre privados”, a precios y condiciones libremente pactados entre las partes y sin intervención de CAMMESA como comprador obligado de la energía producida. En este aspecto, el Ministerio de Energía y Minería sancionó el *Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable* (“MATER”) mediante la resolución 281-E/2017<sup>70</sup>. Esta norma provee: (i) medios para que los grandes usuarios con consumos desde 300 kW puedan cumplir con los objetivos de la ley 27.191 (cuota obligatoria de consumo de energía proveniente de fuentes renovables); (ii) la regulación de los contratos del MATER; y (iii) la autogeneración de energía eléctrica de fuente renovable<sup>71</sup>.

Entre los lineamientos principales, se prevé la libertad de contratación de los términos y condiciones de los contratos de abastecimiento entre privados, el derecho de los grandes usuarios a optar por cumplir con la cuota obligatoria mediante su permanencia en el mecanismo de compra conjunta –licitaciones– o de compra directa en el MATER, lo que podrán realizar dos veces por año; y el derecho de reingresar al sistema de compra conjunta recién luego de cinco años de haber optado por salir de este mecanismo. Aquellos grandes usuarios que opten por cumplir con su cuota obligatoria a través de este mecanismo, no deberán pagar los cargos de administración y de comercialización<sup>72</sup>.

A escasos meses de la sanción del MATER, ya puede percibirse el interés que está generando en la industria; interés que, dicho sea de paso, fue refrendado con una abundante y variada cantidad de ofertas en la Ronda 2 del “Programa RenovAr”.

Por otro lado, el Congreso de la Nación prevé la sanción en el corto plazo de la llamada ley de energía distribuida<sup>73</sup>, que permitirá a los consumidores generar su propia energía e inyectar los excedentes, de existir, a la red de interconexión, recibiendo por ello una compensación económica. Nótese, a su vez, que varias provincias ya han dictado normas para regular esta tecnología<sup>74</sup>.

Finalmente, no podemos soslayar la próxima regulación de nuevas tecnologías – otrora impensadas– que complementarán a la normativa aquí descripta:

---

<sup>70</sup> B.O. 22/08/2017.

<sup>71</sup> Véase con los considerandos de la resolución.

<sup>72</sup> Previstos en el artículo 5 de la resolución 281-E/2017 y que sí deben pagar los grandes usuarios que permanezcan en el mecanismo de compra conjunta.

<sup>73</sup> A la fecha de este informe, el proyecto de ley de energía distribuida contaba con media sanción por la Cámara de Diputados y se encuentra a la espera de su tratamiento y posible aprobación por el Senado de la Nación antes de finalizar el 2017.

<sup>74</sup> Así, las provincia de Jujuy mediante ley 6.023; Salta vía ley 7.824, Tucumán por ley 8.994 y Mendoza por ley 7.549, entre otras.

almacenamiento de energía, automóviles a energía eléctrica y bioenergía, entre otras, que implicará el desarrollo sostenible de la industria de energías renovables.

#### 4. Conclusiones

La designación del año 2017 como *año de las energías renovables*<sup>75</sup> y la declaración "...de máxima prioridad para el PODER EJECUTIVO NACIONAL y una política de Estado de largo plazo..."<sup>76</sup> ciertamente no fueron un mero formalismo. Por el contrario, el Gobierno Nacional buscó y continúa fomentando el sector desde distintos ángulos para incentivar la inversión a gran escala en el rubro de energías renovables.

Las herramientas jurídicas para promover la industria de energías renovables se encuentran a disposición, mientras otras están en marcha, como hemos visto.

Sin riesgo a equivocarnos, es posible afirmar que el desarrollo de la energía eléctrica mediante el uso de fuentes renovables está más vigente que nunca en Argentina. Todos los actores se encuentran atentos y expectantes. Esto no es casualidad, sino consecuencia directa del marco normativo con el cual ahora el sector cuenta y que brinda seguridad jurídica, competitividad y transparencia. El tiempo dirá cuán exitoso resultará, pero por lo pronto, las conclusiones son contundentes en cuanto a la rotunda promoción de la industria.

#### Bibliografía

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N 71 de Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 5 de mayo de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 136-E de Energía Eléctrica de Fuentes Renovables. Convocatoria Abierta Nacional e Internacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 25 de julio de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 147- E de Aprobación. Contrato de Fideicomiso RenovAr. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 8 de agosto de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 202- E de Energías renovables. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 28 de septiembre de 2016.

---

<sup>75</sup> Ver decreto 9/2017 (B.O. 04/01/2017).

<sup>76</sup> Ver considerandos decreto 531/2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 205- E de Energías renovables. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 30 de septiembre de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 205- E de Energías renovables adjudicación y redistribución. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 7 de octubre de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 213- E de Energías renovables adjudicación y redistribución. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 7 de octubre de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 252- E de Energías renovables adjudicación y redistribución. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 28 de octubre de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 278- E. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 25 de noviembre de 2016.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 275-E de Convocatoria Programa Renovar Ronda 2 - Pliego de Bases y Condiciones. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 16 de agosto de 2017.

Argentina. Ministerio de Energía y Minería. Resolución N° 281-E de Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 18 de agosto de 2017.

Argentina. Ministerio de Energía y Ministerio de Producción, Resolución conjunta N° 1E-2017. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 28 de septiembre de 2017.

Argentina. Ministerio de Finanzas. Resolución N° 147 de Deuda pública. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 18 de agosto de 2017.

Argentina. Ministerio de Energía y Ministerio de Producción, Resolución conjunta N° 132 y 313. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 5 de julio de 2016.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 1220 de Energía eólica y solar. Observación parcial ley 25019 / promoción. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 26 de octubre de 1998.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 562 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina 15 de mayo de 2009.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 531/2016 de Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Reglamentación. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 30 de marzo de 2016.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto de necesidad y urgencia N°882 de Energía. Establécese Cupo Fiscal para el Ejercicio 2016. . *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 21 de julio de 2016.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 9 de Año de las energías renovables. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 3 de enero de 2017.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 15.336 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 15 de septiembre de 1960.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 24.065 de Régimen de Energía Eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 16 de enero de 1992.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 1398 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 6 de agosto de 1992.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 25.019 de Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 19 de octubre de 1998.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 25.957 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 1 de diciembre de 2004.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 26.360 de Promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 8 de abril de 2008.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 26190 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica. Objeto. Alcance. Ambito de aplicación. Autoridad de aplicación. Políticas. Régimen de inversiones. Beneficiarios. Beneficios. Sanciones. Fondo Fiduciario de Energías Renovables. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 15 de octubre de 2015.

Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley N° 27.191 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Modificación. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina 21 de octubre de 2015.

Argentina. Poder Legislativo Provincial. Ley N° 7.549 de Declara de interés provincial las actividades de generación, transporte distribución, uso y consumo de energías eólica y solar. *Boletín Oficial de Mendoza*. Mendoza, Argentina. 15 de julio de 2007.

Argentina. Poder Legislativo Provincial. Ley N° 7.824 de Balance neto, generadores residenciales, industriales y/o productivos. *Boletín Oficial de Salta*. Salta, Argentina. 26 de junio de 2014.

Argentina. Poder Legislativo Provincial. Ley N° 8.994 de Energía Eléctrica basada en Energías Renovables. *Boletín Oficial de Tucuman*. Tucuman, Argentina. 5 de abril de 2017.

Argentina. Poder Legislativo Provincial. Ley N° 6.023 de Generación Distribuida de Energía Renovable. *Boletín Oficial de Jujuy*. Jujuy, Argentina. 5 de octubre de 2017.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 61 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 29 de abril de 1992.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 304 de Energía eléctrica. Apruébase la reprogramación trimestral de invierno para el mercado eléctrico mayorista y para el mercado eléctrico mayorista del sistema Patagónico, correspondiente al periodo 1° de agosto y el 31 de octubre de 1998. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 6 de agosto de 1998.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 712 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 12 de julio de 2004.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 1281 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 4 de septiembre de 2006.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 220 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 18 de enero de 2007.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 269 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 7 de mayo de 2008.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 712 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 9 de octubre de 2009.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 108 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 29 de marzo de 2011.

Argentina. Secretaria de Energía. Resolución N° 94 de Energía eléctrica. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 22 de marzo de 2013.

Argentina. Subsecretaria de Energías renovables. Disposición N° 57-E de Energía eléctrica. Beneficios impositivos para inversiones en generación de energía a través de fuentes renovables. Cálculo de inversiones realizadas y aplicación de beneficios. . *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 14 de agosto de 2017.

CADER. "*La hora de las energías renovables en la matriz eléctrica argentina*". Argentina; Cámara Argentina de Energías Renovables CADER, 2015,. ISBN: 978-987-25326-1-1

Cueva, José Carlos (2016), Régimen de Fomento para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica. En *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería.*, N° 9, pp. 101 a 134.