

Ref: "EX-2021-3933606- -GDEMZA-FISCESTADO"

DICTAMEN DEL FISCAL DE ESTADO SOBRE LAS PRESENTACIONES REALIZADAS RESPECTO LA OBRA "APROVECHAMIENTO HÍDRICO MULTIPROPÓSITO PORTEZUELO DEL VIENTO"

Se han recibido en esta Fiscalía de Estado diversas presentaciones referidas al "Aprovechamiento Hídrico Multipropósito Portezuelo del Viento", solicitando que no se lleve adelante la licitación pública en curso.

Las mismas presentan conexidad tanto por su objeto como por los argumentos esgrimidos, por lo que considero adecuado darles tratamiento unificado en un solo pronunciamiento.

Debo señalar que en las últimas horas el Sr. Correa presentó una nueva ampliación. A fin de no dilatar indefinidamente el pronunciamiento de esta Fiscalía de Estado respecto a denuncias antes recibidas, el tratamiento de esta última presentación no será objeto de análisis en el presente dictamen, quedando su consideración para el futuro inmediato.

Teniendo en cuenta la trascendencia del tema en análisis, no sólo para el sector público sino para toda la ciudadanía, quiero señalar que es mi intención que este escrito presente la mayor claridad posible, aún entendiendo que la materia en tratamiento no es sencilla e implica análisis técnicos de gran complejidad y especialización.

Por ello intentaré usar un lenguaje coloquial, evitando en lo posible los tecnicismos innecesarios, recomendando desde ya la lectura completa de los dictámenes emitidos por las Direcciones de Asuntos Administrativos y de Asuntos Ambientales de este organismo, los que analizan con profundidad y rigor jurídico la temática, los que desde ya señalo que comparto plenamente en todos sus términos, hago propios y resultan complementarios de este pronunciamiento.

Asimismo, con el fin de no extenderme más allá de lo necesario, me limitaré a reseñar los elementos más relevantes de las presentaciones recibidas así como de las respuestas a los informes requeridos, y a desarrollar los fundamentos de la conclusión a la que arribaré.

I. LAS PRESENTACIONES QUE DAN ORIGEN A ESTAS ACTUACIONES

Las siguientes son las presentaciones recibidas en esta Fiscalía de Estado:

- 1. Presentación de los Dres. Alejandro Pérez Hualde y Miguel Mathus Escorihuela donde solicitan a esta Fiscalía de Estado que "lleve a cabo los actos necesarios y suficientes para impedir el grave daño inminente que producirá la adjudicación y eventual contratación de la obra denominada Portezuelo del Viento", requiriendo formalmente a la Autoridad de Aplicación la declaración del fracaso de la licitación pública (orden 02).
- 2. Presentación del Dr. Aldo Guarino Arias, cuyo tenor y petición resultan de gran de similitud con la mencionada en el punto anterior (orden 03).
- 3. Presentación del prof. Marcelo Giraud, pidiendo a esta Fiscalía que "disponga de modo urgente las medidas necesarias para evitar los graves riesgos de daños al ambiente y el patrimonio en general que causaría la eventual adjudicación y construcción del proyecto Aprovechamiento Multipropósito Portezuelo del Viento". Posteriormente, hace una nueva presentación ampliando la anterior (órdenes 08 y14).
- 4. Presentación del Sr. Daniel Alejandro Correa solicitando también que se realicen los actos útiles para impedir la adjudicación de la obra. Argumenta que la evaluación económica oficial es errónea y sostiene que los indicadores resultantes, conforme su cálculo, son negativos. Afirma también que la realización de Portezuelo del Viento dificultará la obra de trasvase del río Grande al Atuel (orden 20).

Cabe señalar que todos ellos se presentaron en su carácter de ciudadanos, lo que los habilita suficientemente para acudir ante esta Fiscalía de Estado solicitando la investigación de un hecho que, a su entender, pueda resultar ilegal o afectar el patrimonio estatal ("Simple Denuncia" conforme art. 169 y ssgtes.de la Ley Nº 9003).

Haciendo mías las palabras del Vicepresidente del EMESA al contestar los requerimientos efectuados por esta Fiscalía, "estas presentaciones merecen contar con las respuestas apropiadas que contribuyan a despejar todos sus planteos...".

Quiero agregar respecto al momento en que se han realizado dichas presentaciones, lo que ha sido objeto de crítica en la respuesta referenciada



por plantear dudas u objeciones recién en esta etapa ya cercana a la adjudicación -cuando la obra lleva años de análisis y discusión-, que ello no es obstáculo ni impedimento para que sean analizadas y respondidas adecuadamente.

Es cierto que la construcción de la presa es un proyecto formulado hace décadas ya, estando su realización expresamente prevista en el Tratado del río Colorado que Mendoza suscribió en 1976 con las restantes provincias ribereñas.

A pesar de que existía autorización legal para licitar la obra desde la década del 90, su proceso de concreción recién tuvo inicio efectivo con el convenio transaccional celebrado en el año 2006 en el juicio iniciado por Mendoza contra la Nación por los daños que nos provocó el régimen de promoción industrial que benefició a nuestras provincias vecinas.

Este proceso no ha estado libre de dificultades, marchas y contramarchas. También es cierto -y resulta muy relevante- que la obra ha sido objeto de numerosos estudios (incluyendo el análisis de 4 Universidades Nacionales, consultoras y diversos organismos públicos especializados), así como objeto de largos debates y aún de audiencias públicas.

Pero todo ello no puede implicar que, ante planteos suficientemente fundados como los recibidos, la Administración esté liberada de la obligación de explicar razonada y fundadamente su decisión, especialmente cuando se trata de la inversión pública más relevante desde el punto de vista financiero en la historia de la Provincia.

II. TRAMITACIÓN DE LAS PRESENTACIONES

Previo a que esta Fiscalía se avocara al análisis y resolución de las presentaciones antes señaladas, requerí informes y ampliaciones al Departamento General de Irrigación, a la Empresa Mendocina de Energía Sociedad Anónima (EMESA) y a la autoridad de aplicación del proceso licitatorio, el Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública.

Las contestaciones a dichos pedidos de informe obran a órdenes 09, 10, 11, 22 y 23 del presente expediente.

Asimismo, solicité la emisión de dictámenes a la Dirección de Asuntos Administrativos y a la Dirección de Asuntos Ambientales de este organismo de control, cada una en el ámbito de sus competencias y especialidades, los que obran a órdenes 24 y 28 respectivamente.

III. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS

Daré tratamiento conjunto a los argumentos centrales en que los presentantes fundaron sus peticiones, en razón que los mismos son, en gran medida, coincidentes.

Dichos argumentos pueden ser sintetizados en los siguientes:

- 1. Existencia de una única oferta en la licitación en curso.
- 2. Precio excesivo de la única oferta realizada.
- 3. Mejoramiento de oferta realizado por el proponente a instancias de la Administración y no previsto en los Pliegos de Condiciones.
- 4. Disminución sensible del caudal del río Grande en los últimos años, lo que dificultaría el llenado de la presa a construir.
- 5. Disminución de la energía a generar por la presa.
- 6. Evaluación económica inconveniente de la obra.
- 7. Cuestionamientos de otras provincias a la realización de la obra, en el ámbito del COIRCO.
- 8. Existencia de reclamos de provincias limítrofes sobre los caudales de las cuencas principales del territorio.
- 9. Existencia de procesos judiciales iniciados en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la realización de la obra.

A efectos de analizar dichos planteos, corresponde distinguir entre aquellos que hacen al proceso licitatorio en curso (puntos 1, 2 y 3), los que analizan la variación de la situación hídrica del río Grande y su impacto en el tiempo de llenado, la futura generación de energía y la evaluación económica de la obra (4, 5 y 6) y los que hacen al riesgo asociado a conflictos interjurisdiccionales o procesos judiciales (7, 8 y 9).

Dicha distinción resultará relevante a efectos de precisar cuál es el alcance de las facultades de control que la Constitución Provincial atribuyó a esta Fiscalía de Estado, respecto a cada uno de los argumentos de los peticionantes.

IV. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE FISCALÍA DE ESTADO

Esta Fiscalía de Estado tiene otorgada por la Constitución Provincial la doble función de defensa del patrimonio fiscal y de control de la legalidad del



actuar de la administración pública (art. 177 Constitución Provincial y Ley N° 728).

Este control de legalidad implica verificar que todos los actos de la administración pública se encuentren encuadrados en el marco normativo que los regula. Esto es, que las leyes dictadas por el Poder Legislativo se adecúen y no entren en contradicción con lo que dispone la Constitución Provincial; como también que los decretos, resoluciones y actos que dicte el Poder Ejecutivo no transgredan ni la Constitución ni dichas leyes.

Esta función de control abarca también verificar que ninguna de las normas dictadas por los Poderes de la Provincia resulten evidentemente irrazonables o arbitrarias.

En última instancia, dicho control por parte de este organismo puede manifestarse interponiendo acciones judiciales contra los actos de los otros Poderes que se consideren fuera del marco de la legalidad vigente, solicitando su nulidad.

Aquí es donde corresponde señalar la distinción entre la evaluación de mérito, oportunidad o conveniencia para la toma de una decisión política, que es una atribución que la Constitución otorgó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el control de legalidad de dicha decisión, que es lo propio de esta Fiscalía de Estado.

Esto significa que no es atribución de este órgano de control reemplazar o sustituir a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la toma de las decisiones que la Constitución Provincial les ha encomendado, sino sólo controlar su legalidad y razonabilidad. Puede disentirse con lo decidido, pero en tanto sea legal y razonable, excede a la función propia de este órgano objetarla.

Dicho en otros términos, no todo aquello con lo que no estemos de acuerdo resulta ilegal o inconstitucional, y es sólo sobre esto último que le corresponde a esta Fiscalía ejercer el control. Por ello las decisiones políticas, en tanto estén ajustadas al marco normativo (constitucional, legal y/o reglamentario), deben ser debatidas y juzgadas políticamente, en última instancia por el titular de la soberanía que es el pueblo, a través del voto.

Sin perjuicio de ello, en tanto esta Fiscalía de Estado tiene también a su cargo, como señalé, la defensa del patrimonio fiscal, sí tiene atribuciones para realizar las recomendaciones o requerimientos que entienda necesarios para hacer efectiva dicha defensa, lo que se efectivizará en el presente pronunciamiento.

Cabe finalmente agregar que, respecto a aquellos aspectos que son eminentemente científicos, éste organismo no tiene ni el conocimiento específico ni las atribuciones para su control, por lo que me remito a los informes de los organismos técnicos especializados y competentes, salvo que los mismos presenten una irrazonabilidad clara, evidente y manifiesta o una contradicción flagrante con otra información suficientemente seria y confiable que obre en las actuaciones en revisión, lo que habilitaría su revisión plena.

V. ANTECEDENTES DE LA OBRA

Los numerosos antecedentes que al día de hoy han llevado a que la obra Portezuelo del Viento se encuentre en proceso licitatorio, se encuentran detalladamente narrados en el punto 4. del dictamen de la Dirección de Asuntos Ambientales y en el punto II.1.- del dictamen de la Dirección de Asuntos Administrativos, a los que me remito para la profundización del tema.

En el presente reseñaré brevemente los mismos, haciendo especial eje en las leyes y decretos dictados, así como a los acuerdos y convenios celebrados, ya que los mismos reflejan el proceso y estado actual de la decisión política de llevar a cabo esta obra. Los principales son:

• Acta Acuerdo del 29 de agosto de 2006 celebrada entre la Provincia de Mendoza y el Estado Nacional.

Se convino poner fin al reclamo judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos M-457 "MENDOZA PCIA. DE C/ESTADO NACIONAL s/INCONSTITUCIONALIDAD". En la misma el Gobierno Nacional tomó a su cargo el financiamiento en territorio de la provincia de Mendoza de la obra denominada "Presa y Central Portezuelo del Viento".

Fue ratificada por Ley Provincial Nº 7708 y Decreto Nacional Nº 687/07, y homologada judicialmente en los términos del art. 308 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por la Corte Federal el día 15/12/09.

• Convenio Marco de Colaboración del 23 de diciembre de 2016 celebrado entre la Nación y la Provincia de Mendoza.

La Secretaría de Obras Públicas de la Nación se comprometió a llevar adelante la ejecución de la misma conforme el régimen jurídico nacional aplicable, la que al concluirse sería entregada a la Provincia para su aprovechamiento hidroeléctrico.



Fue ratificado por Ley Nº 8949 de la Provincia de Mendoza y Decreto Nacional Nº 1900/16, estimándose el costo de la obra en el Presupuesto nacional aprobado por Ley Nº 27467.

 Acuerdo para la Ejecución de la Obra Aprovechamiento Hídrico Multipropósito Portezuelo del Viento, suscripto el 13 de junio de 2019 entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza.

Se estableció que el Estado Nacional cancelaría sus obligaciones con la Provincia mediante la emisión y entrega de letras intransferibles por un valor nominal equivalente al presupuestado en la Ley Nº 27467, de u\$s 1.023.362.922.

En dicho Acuerdo se especificó que dichas sumas tendrían por objeto la realización de la obra Portezuelo del Viento "...y/u otras obras hídricas necesarias para el desarrollo de la generación hidroeléctrica provincial" (cláusula tercera del Acuerdo). Ello implica que dichos fondos no pueden ser destinados libremente a cualquier otra inversión pública. Este acuerdo fue ratificado por Ley Nº 9170 de Mendoza y Decreto Nacional Nº 1320/19.

Todos esos instrumentos y normas legales resultan ser la expresión jurídica de la voluntad política de realizar la obra, tanto por parte del Poder Ejecutivo como de la Honorable Legislatura.

Es respecto a esta decisión política que los presentantes manifiestan su desacuerdo y solicitan su revisión, debido fundamentalmente a la presunta inconveniencia de su realización por circunstancias que consideran que han ocurrido con posterioridad a que la citada decisión fuera tomada.

VI. TRATAMIENTO DE LAS PRESENTACIONES E INFORMES

1. EL PROCEDIMIENTO LICITATORIO

Los cuestionamientos realizados al proceso licitatorio se centran en que: se ha presentado un solo oferente; que el precio ofertado resulta excesivo y que la administración solicitó una mejora de oferta sin tener atribuciones para hacerlo.

En primer lugar, debo señalar que no existe ninguna disposición en el ordenamiento legal que obligue a hacer fracasar el proceso por existir un único oferente.

Puedo entender la mayor conveniencia de que se presentaran múltiples proponentes, pero la ausencia de ello no pone legalmente en cuestión la validez del procedimiento licitatorio implementado.

En cuanto al precio ofertado originariamente (Of. Básica Flex u\$s 1.278.313.320), debo señalar que excedía muy largamente los u\$s 884.042.000 presupuestados por la Provincia.

Entiendo que esta abultada diferencia entre lo ofertado y lo presupuestado resultaba de tal magnitud que ponía en serio cuestionamiento la razonabilidad de proceder a su adjudicación en los términos ofertados inicialmente.

Pero la oferta actual se ha reducido a u\$s 989.354.291, es decir que es un 22,61% menor que la original, y es sobre esta última que debe realizarse el análisis de este cuestionamiento ya que es respecto a la cual, eventualmente, se procederá a la adjudicación.

De lo hasta aquí expuesto no surge la existencia de ilegalidad en el procedimiento que obligue a tener por fracasada la licitación, resultando entonces la valoración de la conveniencia del monto ofertado, una facultad que nuestro régimen constitucional atribuye al Poder Ejecutivo, y que excede al control de legalidad que puede ejercer esta Fiscalía de Estado.

Debo remarcar que el Poder Ejecutivo Provincial siempre tiene la facultad de decidir no adjudicar la obra en forma debidamente fundada, en caso de considerarla inconveniente.

Cabe ahora analizar los reproches contra la solicitud de mejora de oferta realizada por la Provincia.

Inicialmente, el pliego licitatorio no contemplaba la posibilidad de solicitar dicha mejora, es decir, una reducción del monto originalmente ofertado en caso de existir un único oferente. Tal posibilidad fue introducida posteriormente por una circular que fue notificada y consentida por la UTE oferente.

Cabe recordar que también la Ley N° 8706 (que resulta de aplicación supletoria y/o analógica a la presente licitación), prevé expresamente la facultad de la administración licitante de pedirla en caso de existir un único oferente.

En base a lo establecido en la Circular Aclaratoria pertinente, consentida por el oferente, y lo dispuesto como atribución genérica del Licitante en el art.



132 inc. k) de la Ley N° 8706 aludida, entiendo que no existe vulneración del marco legal vigente por la materialización del pedido de mejora de oferta.

Pero más allá de la legalidad del mismo, cabe señalar que éste se realiza en evidente beneficio de la Provincia, por lo que resultan además incuestionablemente protegido el interés fiscal y el patrimonio provincial.

Eventualmente, podría haber sido el mismo oferente el que objetara tal pedido de mejora de oferta, lo que no sólo no ha realizado, sino que ha consentido al no cuestionar ni la circular que lo permitía ni el pedido realizado por la Provincia y, con más contundencia aún, al presentar voluntariamente una mejora y quedar obligado a sostenerla.

En este sentido el cuestionamiento realizado por los presentantes no evidencia ilegalidad ni resulta en defensa del patrimonio provincial sino, por el contrario, en perjuicio del mismo, por lo que no considero que les asista razón.

Conforme lo expuesto, y como claramente ha sido analizado en mayor profundidad en el dictamen legal emitido por la Dirección de Asuntos Administrativos al que me remito, considero que el procedimiento licitatorio se ha desarrollado hasta la fecha en el marco de legalidad vigente.

2. LA DISMINUCIÓN DE CAUDALES Y SUS POSIBLES EFECTOS.

En las distintas presentaciones recibidas, se señala que ha existido una sensible disminución del caudal del río Grande, en cuyo curso se emplaza el "Aprovechamiento Multipropósito Portezuelo del viento".

Esta disminución, sostienen, genera incertidumbre tanto respecto del tiempo y posibilidad de llenado del embalse a construir, como también sobre la generación de energía eléctrica proyectada, lo que en definitiva implicaría una afectación de la evaluación económica de la inversión que la obra requiere.

Sostienen los denunciantes que esta variación del caudal del río Grande se ha producido **con posterioridad** a la realización de los estudios que justificaron previamente la conveniencia de la obra, por lo que debería reconsiderarse la decisión de realizarla debido a que, a la luz de las nuevas circunstancias, se habría tornado inconveniente.

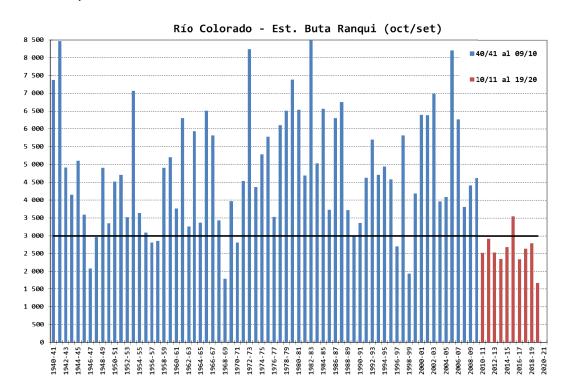
• LA DISMINUCIÓN DEL CAUDAL DEL RÍO GRANDE

Para analizar este punto, parto de los datos concretos de cuál ha sido el caudal del río Grande históricamente.

En este aspecto, tanto las presentaciones efectuadas ante esta Fiscalía, como los informes brindados por EMESA y el Departamento General de Irrigación en respuesta a los requerimientos realizados, han aportado datos que encuentran su origen en las mismas fuentes, por lo que resultan coincidentes. Sólo difieren en los periodos que cada uno describe, pero no tienen entre ellos ninguna diferencia sustancial respecto a cuáles han sido los caudales del río.

Sintetizando los mismos en forma gráfica para que presenten mayor claridad, reproduzco lo informado por el Departamento General de Irrigación en su contestación a esta Fiscalía, el que coincide tanto con lo informado por EMESA como con lo señalado por los presentantes.

El siguiente gráfico muestra la serie completa de derrames del río entre los años 1940 y 2021:



• LLENADO DE LA PRESA

Las normas de llenado de la presa fueron aprobadas por el COIRCO mediante acta N° 812 del 02/03/2017.



En ellas se estableció que:

El excedente del pronóstico de derrame anual en Buta Ranquil por encima de la demanda anual de 3.000 hm³ se usará según el siguiente esquema, tomando como referencia la fecha 1º octubre:

- Si la cota de Casa de Piedra es superior a 278,00 msnm se destinará el 100 % del excedente sobre 3.000 hm³ para Portezuelo del Viento.
- Si la cota de Casa de Piedra es inferior a 278,00 msnm se destinará el 60 % del excedente sobre 3.000 hm³ para Portezuelo del Viento y el 40% para Casa de Piedra, hasta acumular el volumen necesario para alcanzar la cota de 278 msnm. Una vez alcanzado dicho volumen, el 100% del excedente será para Portezuelo del Viento.

Dichas pautas, conforme se explica en el anexo del Acta, fueron establecidas en base a una serie de datos de caudales del río de 70 años (desde 1940 a 2010).

Sintetizando las conclusiones, se sostuvo que en sólo 9 de 70 años el caudal hubiera sido inferior a los 3.000 hm³, y que existía un 81% de probabilidades de llenar la presa en 2 años, 90% en 3 años y 97% en 4 años.

También debemos señalar que, contemplando los años posteriores a dicha serie, el COIRCO expresó en la citada acta, que "Los últimos años de escasez hídrica merecerían necesariamente un análisis de carácter institucional y no tanto de una evaluación hidrológica y pautas de llenado", lo que EMESA entiende que resulta en "el compromiso de actualizar la norma de llenado ante escenarios de escasez del recurso, como se ha detectado en los últimos años."

Los presentantes aplican las pautas de llenado acordadas a los caudales del río de los últimos diez años. Así sostienen que, partiendo del ciclo hidrológico 2010/2011, en la actualidad la presa no se encontraría aún llena y sólo se podrían haber embalsado menos de 270 hm³ sobre una capacidad total de 1.940 hm³.

Agregan que la disminución de caudales de la última década no puede ser tomada como una excepción temporal de la que luego se volverá a la situación anterior, sino que debe esperarse que las precipitaciones se recuperen sólo parcialmente. Así concluyen en la existencia de incertidumbre sobre el tiempo que se requerirá para llenado de la presa, por lo que entienden que la decisión de realizar la obra debe ser revisada por las autoridades políticas, a la luz de la escasez de los derrames de la última década.

EMESA explica en su contestación que "manifestar aseveraciones hidrológicas analizando los registros de una ventana de tiempo de los últimos 10 años, contradice la buena práctica de la ingeniería hidráulica, donde se aprecia un sentido sesgado y equívoco. Para poder determinar el diseño de una obra hidráulica como la presente, se debe adoptar la mayor cantidad de datos existente en el registro hidrológico y tal como lo permite el proyecto estos registros tienen aproximadamente 80 años actualmente."

Como podemos ver, la diferencia entre ambas posturas no gira en torno a los datos, que resultan coincidentes, sino a cuál es el periodo de tiempo adecuado para analizar los caudales del río y obtener una conclusión sobre la conveniencia de la obra.

El Departamento General de Irrigación por su parte, actualiza el análisis de la serie, abarcando desde el año 1940 hasta el año 2020, y sostiene que "Si se toma la serie completa a la actualidad (1940/41 al 2019/20) el derrame actual en Buta Ranquil es de alrededor de 4600 hm³. Esta serie debería ser la considerada si hoy se realizara una actualización de la modelación del sistema completo."

Este análisis se sintetiza en el siguiente gráfico:

ETAPA	PERÍODO	< 3000 hm ³	LONGITUD	DERRAME
Factibilidad	40/41 al 09/10	9 años	70 años hidr.	4 887 hm³
Pos Factibilidad	10/11 al 19/20	9 años	10 años hidr.	2 599 hm³
Total	40/41 al 19/20	18 años	80 años hidr.	4 601 hm³

De dicho análisis surgen los siguientes datos de gran relevancia:

- Al actualizar el análisis se observa que los periodos en que no se superó los 3.000 hm³ pasaron de ser 9 años sobre 70, a 18 años sobre 80.
- En 9 de los últimos 10 años no se superaron los 3.000hm³.
- El derrame promedio del río pasó de 4.887 hm³ (1940/2010), a alrededor de 4600 hm³ (1940/2020), debido a que los últimos 10 años (2010/11 al 2019/20) alcanzó un promedio de 2599 hm³.



FISCALIA DE ESTADO Provincia de Mendoza

Con gran claridad, el Superintendente General de Irrigación -máxima autoridad del agua de la Provincia-, señala en coincidencia con los denunciantes, la disminución de los caudales ocurrida en la última década. Pero también explica que, aún considerando este último periodo, analizando la serie de 80 años, el derrame del río supera en promedio en más de 1.600 hm³ el mínimo requerido para iniciar el llenado de la presa.

A mi parecer, la controversia en este aspecto se limita entonces a determinar cuál es el periodo sobre el cual se deben considerar los caudales del río, para evaluar la conveniencia de la obra.

Mientras los presentantes se limitan a evaluar los últimos 10 años, EMESA e Irrigación evalúan una serie más amplia, que abarca 80 años.

EMESA, en su ampliación a la contestación realizada a esta Fiscalía, agrega respecto al riesgo de demora en el llenado que insinúa la situación hídrica de la última década, que "Para despejar cualquier duda al respecto, y aunque resulte innecesario y técnicamente incorrecto para obras de este tipo, se ha simulado el llenado considerando el cierre de la presa en cualquiera de los años de la serie de escasez hídrica a partir de 2010 y hasta 2017.

Esta verificación, que es incuestionable, permite afirmar que el embalse se llena en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) meses, incluso si el cierre de la presa se hubiese producido en el año 2010 con una serie de cuatro (4) años extremadamente secos como los ocurridos hasta 2014". Luego, específicamente simulando que el primer llenado hubiera comenzado el 1 de enero de 2010, afirman que en 12 meses se hubiera alcanzado la cota mínima de generación y entre 24 y 36 meses el llenado completo.

El siguiente gráfico, tomado del anexo 2 del último informe de EMESA llamado "Análisis Década 2010-Primer Llenado del Embalse", grafica claramente el resultado de las simulaciones de llenado realizadas y el tiempo necesario para el inicio de generación energética y de llenado de la presa:

Inicio llenado	Fechas para		
1 de enero de	NIMO NAMO		Plazo llenado
	Mínimo Técnico	Máximo Normal	Máximo Normal
2010	28/07/2010	30/10/2012	2,8 años
2011	30/11/2011	28/02/2014	3,2 años
2012	19/11/2012	30/01/2015	3,1 años

2013	30/11/2013	27/12/2015	3,0 años
2014	24/11/2014	06/10/2016	2,8 años
2015	16/11/2015	11/11/2017	2,9 años
2016	12/09/2016	23/12/2018	3,0 años
2017	10/12/2017	03/01/2021	4,0 años

Nivel Mínimo Técnico de Operación de las Turbinas (NIMO); Nivel Máximo Normal (NAMO) y finalmente el plazo necesario para alcanzar el NAMO, correspondientes a la simulación de llenado efectuada.

Como vemos, a partir de las presentaciones recibidas y los requerimientos de esta Fiscalía, EMESA actualizó los estudios de llenado de presa simulando los caudales de los últimos 10 años. Sin dudas esto resulta esencial a fin de fundar adecuadamente la conveniencia de la obra.

De todo lo antes expuesto, entendemos que resulta un dato incontrovertible de la realidad la disminución de caudales ocurrida en la última década y que no había sido contemplada con suficiente profundidad previamente. En tal sentido, entiendo la preocupación de los presentantes que solicitaron re evaluar la realización de la obra a la luz de dicha escasez hídrica, y considero que las nuevas simulaciones realizadas por EMESA son un elemento técnico esencial para dar adecuada respuesta a las justificadas inquietudes existentes.

Respecto entonces al riesgo de demora o imposibilidad de llenado de la presa, a la luz tanto de los datos hídricos de la última década como de las nuevas simulaciones realizadas sobre ellos, considero que no existe una evidente o manifiesta irrazonabilidad en la realización de la obra, de magnitud tal que justifique que esta Fiscalía solicite se declare fracasada la licitación.

Sin perjuicio de ello, en tanto se han incorporado nuevos elementos e informaciones con los que no se contaban previamente, considero que la autoridad política debe evaluarlos adecuadamente a efectos de decidir dar o no continuidad al proceso licitatorio en curso, ejerciendo así las atribuciones que la Constitución le otorga, lo que implica una evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia que es ajena a las funciones de esta Fiscalía.

GENERACIÓN ENERGÉTICA

Debo señalar inicialmente que los planteos respecto a la generación energética, al igual que sobre la valuación económica de la obra, resultan ser esencialmente técnicos, y por tanto ajenos al estricto control de legalidad.



Por ello me fundaré para su análisis en los informes de los organismos especializados, correspondiendo a esta Fiscalía realizar objeciones sólo si surgiera de dicha información una irrazonabilidad evidente de la realización de la obra por su manifiesta inconveniencia para el patrimonio fiscal.

La presa, para poder comenzar a generar energía, requiere alcanzar un volumen de embalsado de aproximadamente 500 hm³, o sea la cuarta parte de la capacidad total de la presa.

En la misma línea que lo expresado respecto a su llenado, en las presentaciones se sostiene que si se hubiera terminado el dique en el 2010, al día de hoy aún no se habría iniciado la generación de energía.

Sobre esto, y a la luz de los nuevos estudios realizados a los que hice referencia en el punto anterior, EMESA sostiene que aún considerando la hidrología de los últimos 10 años exclusivamente, el embalse alcanzaría el nivel mínimo necesario para iniciar la generación eléctrica en un plazo menor a 12 meses.

Nuevamente, al igual que lo expresara en el punto anterior, los estudios actualizados que se realizaron en función de las presentaciones despejan dudas respecto el riesgo que implica para la obra que continúe la crisis hídrica actual.

También se sostiene en las presentaciones en análisis, que el estudio de la U.N.Cuyo considera que en el escenario más optimista se podría generar 658 GWh/año, en lugar de los 887 GWh/año calculados, llegando el escenario más pesimista a prever un cuarto de dicha estimación.

En los nuevos estudios, se simularon escenarios incluyendo en las series hidrológicas los años extremadamente secos del periodo 2006 hasta 2019, resultando de dichos estudios que la energía media anual generada se reduciría solo en un 6%, valor que podría ser compensado en gran medida con la mayor eficiencia que el oferente ha garantizado, con una mejora superior al 4%.

De resultar así, no considero que, aún produciéndose esa disminución de generación, los nuevos datos demuestren con suficiente contundencia que la obra resulte irrazonable al punto que esta Fiscalía la considere evidentemente perjudicial al patrimonio provincial.

Sin perjuicio de ello, estos nuevos datos también deben ser considerados por el Poder Ejecutivo al evaluar la conveniencia de la continuidad de la licitación.

EVALUACIÓN ECONÓMICA

La última de las presentaciones recibidas señala que existen importantes diferencias entre la evaluación económica actualizada de la obra y la oficial, al punto que el recupero de la inversión pasaría de aproximadamente 5 años a varias décadas (58, 83 o 99 años, según el escenario analizado). Esta estimación realizada por uno de los presentantes se funda en los siguientes puntos:

- Su costo pasó de un estimado de u\$s 481 millones a u\$s 989 millones.
- La estimación de generación de 887 GWh/año se reduciría a 658 GW/h o menos.
- El precio de la energía generada fue estimado en u\$s 71 por MWh, pero en 2019 se hubiera obtenido u\$s 28 por MWh.
- La valuación fue realizada con el 35% del costo de la presa, en lugar del 100%.

Respecto el costo de la obra, el monto de u\$s 481 millones corresponde solamente a la central y presa, mientras que lo licitado abarca todas las obras del proyecto multipropósito (central, presa, Ruta Provincial 226, Ruta Nacional 145, relocalización Villa Las Loicas, y LAT 220), lo que obsta a la comparación realizada.

En cuanto a la evaluación económica, debemos tener presente que se trata de una obra pública, por lo que los criterios que se deben aplicar para su evaluación difieren respecto a una inversión estrictamente privada, que se centran fundamentalmente en su recupero y rentabilidad.

En este sentido, explica EMESA que la correcta evaluación de este proyecto debe incluir otros beneficios no estrictamente financieros, tales como la regulación de los caudales del río Grande, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de la interconexión eléctrica, la generación de actividad económica para la industria de Mendoza y de empleo para los mendocinos durante los 60 meses de construcción del proyecto, el desarrollo turístico de la zona, entre muchos otros que se mencionan.

Concluye que, una vez cuantificados todos los beneficios de la obra conforme la evaluación social de proyectos, y no sólo bajo un criterio de inversión privada, resulta una tasa interna de retorno de aproximadamente un 28% sobre la inversión total.



Más allá de incorporar esos beneficios a la evaluación económica, EMESA sostiene que tanto los datos utilizados por el presentante como el cálculo del precio de retribución de la energía generada resultan erróneos.

Respecto a los datos, el presentante extrae conclusiones sobre el resultado económico del proyecto basado en informes diferentes del análisis de viabilidad realizado por la UTE (INGETEC S.A. Consultora, INCONAS, y JAIME LANDE Y ASOCIADOS), sin fundar técnicamente esas discordancias.

Explica EMESA que la generación energética media anual (no mínima) de Portezuelo del Viento es de 884 GWh/año, lo que representa un 50% de probabilidad de ocurrencia; y que aún en los años más secos existe un 95% de probabilidades de alcanzar los valores mínimos próximos a los 500 GWh/Año. Consecuentemente afirma que si se incorporan los últimos años secos, la conclusión no varía.

En cuanto a la remuneración de la energía producida, se marcan cuatro errores en las presentaciones, que serían los que dan lugar a una conclusión también errada:

- 1. Se calcula en base a una Resolución derogada (la Res. 01/2019 fue sustituida por la Resolución 31/2020).
- 2. Dichas resoluciones se aplican a centrales hidroeléctricas amortizadas, y en funcionamiento, por lo que no serían aplicables a esta obra.
- 3. Se aplica incorrectamente aún la Resolución derogada, ya que toma únicamente la energía generada, cuando para los agentes generadores hidroeléctricos se remunera también y fundamentalmente la potencia instalada.
- 4. Se considera sólo Presa y Central, cuando deben también contemplarse, por tratarse de una obra pública, las obras complementarias, que generan una rentabilidad social en orden del 28%.

A modo de ejemplo, la presa "El Tambolar", ubicada en San Juan, percibe actualmente u\$s 79 por MWh.

En conclusión, respecto a la afirmación de que la inversión demoraría no 5 años, sino décadas en amortizarse, surgen dos grandes diferencias con lo expuesto por EMESA.

Por un lado, se marcan una serie de errores técnicos relevantes en la presentación, respecto a la generación media anual y mínima estimadas, así como respecto al cálculo de remuneración de la energía.

Además, se sostiene que la evaluación económica de una inversión pública no puede limitarse a analizar el recupero y rentabilidad financiera, sino que debe contemplar muchos otros beneficios, tangibles e intangibles, que resultan de gran trascendencia social, y que elevan la rentabilidad al 28%.

Sin perjuicio de ello, considero que no deja de ser fundamental al momento de evaluar la conveniencia de la obra, considerar específicamente lo que hace a su rentabilidad financiera, especialmente teniendo en cuenta que es la mayor inversión en la historia de la Provincia, lo que debe ser tenido en cuenta a efectos de decidir la continuidad del proceso.

TRASVASE DE CAUDALES AL RÍO ATUEL

En las denuncias se agregan algunas consideraciones sobre este tema. Por un lado, se marca la conveniencia de que el trasvase se realice en forma conjunta con la construcción de la presa, en tanto otro de los presentantes sostiene que la obra directamente pone en riesgo la posibilidad futura del trasvase.

Más allá de que se pueda o no coincidir con la conveniencia de realizar el trasvase en forma conjunta, debo remarcar que decidir realizar primero la presa, considerando que los fondos son siempre escasos, constituye una decisión que corresponde tomar a los poderes políticos, Ejecutivo y Legislativo, en el marco de las atribuciones que la Constitución les otorgó, y por tanto dicha evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia resulta ajena al control que corresponde a esta Fiscalía.

Asimismo, de todas actuaciones obrantes no se evidencia que realizar la obra Portezuelo implique un impedimento para la futura realización del trasvase, tema que es analizado en mayor profundidad por el dictamen de la Dirección de Asuntos Ambientales de orden 28, al que me remito.

3. CONFLICTOS JUDICIALES E INTERJURISDICCIONALES

Se sostiene en la primera presentación recibida, que la situación actual de conflicto existente en el ámbito del COIRCO, así como la existencia de procesos judiciales iniciados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación,



fundamentalmente de orden ambiental, implican una "posibilidad cierta de una sustancial alteración y hasta de una interrupción de la ejecución de las obras".

Agregan que, por la magnitud del contrato, dichos riesgos no pueden ser admitidos, ya que podrían generar reclamos de los contratistas, en caso de ser afectados, una vez ya adjudicada la obra.

COIRCO

A fin de resumir la situación actual del proyecto en COIRCO, debemos considerar que en el Acta N° 70, se expresó que "El Consejo de Gobierno en este acto se pronuncia favorablemente a la construcción de la obra proyectada por Mendoza, conforme contempla el inciso b) del art. 5 del Estatuto, quedando pendiente la necesaria aprobación de las normas referidas previo a la adjudicación las obras".

El estatuto del COIRCO dispone que las decisiones del Consejo de Gobierno deben ser tomadas por unanimidad, y cuando hay disidencias, corresponde al Presidente de la Nación arbitrar.

Como dicho pronunciamiento no fue avalado por la Provincia de La Pampa, se elevó a conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, quién laudó a favor de la posición mayoritaria. Esto fue recurrido por La Pampa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien rechazó el planteo.

Posteriormente, por Acta N° 73, el Consejo de Gobierno decidió la realización de una nueva Evaluación de Impacto Ambiental según la Ley N° 23879. La Provincia de Mendoza objetó esta decisión, por lo que se encuentra actualmente sometida a laudo presidencial, el que aún no ha sido resuelto.

Esto implica por un lado que mantiene vigencia el pronunciamiento del COIRCO favorable a la obra, realizado en el Acta Nº 70; pero aún se encuentra pendiente de resolución el posterior requerimiento de que se realice una nueva Evaluación de Impacto Ambiental.

Para un análisis más detallado de la situación en el COIRCO antes reseñada, así como de los fundamentos de la posición de la Provincia al respecto, remito a los puntos 4. y 6. del dictamen de la Dirección de Asuntos Ambientales que obra a orden 28 de estas actuaciones

CONFLICTOS JUDICIALES

Esta Fiscalía no ha sido notificada hasta el momento de ninguna acción judicial que pueda afectar, directa o indirectamente, el proceso licitatorio de la obra Portezuelo del Viento.

Sin perjuicio de ello, debo señalar que por medios de difusión, se ha tomado conocimiento que existen presentaciones realizadas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuestionando la realización de la obra, sin tener específico conocimiento de su objeto y contenido, por lo que nada puedo precisar al respecto.

En conclusión, tanto la situación en el COIRCO como la posible existencia de acciones judiciales, me llevan a sostener que no se debe descartar la existencia del riesgo de que la realización de la obra se vea obstaculizada por decisiones ajenas a la Provincia, provengan éstas del Poder Ejecutivo Nacional o del Poder Judicial.

También cabe agregar que, aunque en distinta medida, el riesgo de acciones judiciales o conflictos interjurisdiccionales puede repetirse respecto a cualquier obra de generación hidroeléctrica que decida realizar la Provincia de Mendoza en el futuro.

Todo ello entiendo debe ser considerado por el Poder Ejecutivo Provincial a efectos de tomar la decisión de avanzar o no con el proceso licitatorio de Portezuelo del Viento.

En caso de decidir avanzar, a fin de evitar que una eventual suspensión de la obra por decisión ajena a la voluntad de la Provincia genere reclamos del contratista, riesgo correctamente señalado por los presentantes, realizaré una serie de recomendaciones para la mejor protección del patrimonio fiscal, las que deberán ser tenidas en cuenta.

VII. RESUMEN, CONCLUSIÓN Y REQUERIMIENTOS

Señalé anteriormente que los planteos recibidos, cuestionando la adjudicación de la licitación del "Aprovechamiento Hídrico Multipropósito Portezuelo del Viento", se podían agrupar en aquellos que hacían a la legalidad del procedimiento, los referidos a la disminución de caudales en la última década y su impacto en el llenado y generación eléctrica, y finalmente los relacionados con los conflictos interjurisdiccionales o procesos judiciales. En dicho orden formularé mis conclusiones.

A riesgo de ser reiterativo, previamente debo resaltar que la función que la Constitución atribuye a esta Fiscalía de Estado es controlar la legalidad de la



actuación de la administración y defender el patrimonio, más no reemplazar la decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio de aquellas atribuciones que le son propias.

En el caso en análisis debemos tener presente que existen más de una decena de leyes y numerosos Decretos y Convenios reafirmando la decisión política de realizar la obra, y sólo una ilegalidad en el procedimiento licitatorio o una evidente irrazonabilidad de la decisión que afectara en forma manifiesta el patrimonio, habilitarían a esta Fiscalía a solicitar se declare su fracaso.

Respecto al procedimiento licitatorio, la existencia de un único oferente no es legalmente causal de fracaso de la licitación, estando incluso esta posibilidad expresamente prevista en el art. 10.4. de los Pliegos de Bases y Condiciones Legales Generales y en el art. 25 d la Ley N° 4416.

Tampoco resulta un obstáculo legal que se haya solicitado y obtenido una mejora de la oferta del orden del 22%, la que en definitiva resulta en beneficio de la Provincia.

Por ello considero que la licitación pública en cuestión se ha realizado, hasta la fecha, de conformidad con el marco normativo vigente.

Sin perjuicio de ello, y como he señalado, el Poder Ejecutivo siempre tiene entre sus atribuciones analizar la conveniencia de la oferta y decidir avanzar o no con su adjudicación.

En tanto el procedimiento no vulnera el orden normativo, dicha atribución se encuentra dentro del margen de discrecionalidad que tiene la autoridad política para decidir.

Pasando al análisis de la disminución de los caudales del río Grande en la última década, puedo afirmar quela misma resulta un hecho incuestionable.

Cuando se proyectó la obra y se acordaron los términos de llenado en el ámbito del COIRCO, se hizo en base a los caudales de los años 1940 a 2010, que marcaban un promedio de 4.887 hm³ anuales de derrame.

Sin embargo, el promedio del caudal del río en una serie actualizada de 80 años que abarca de 1940 a 2020, es de 4.601 hm³, mientras que si sólo tomamos el periodo 2010/2020 (como hacen los presentantes), se reduce a 2.599 hm³.

Conforme lo acordado en COIRCO, el llenado de la presa requiere al menos 3.000 hm³ para su inicio (sin perjuicio que, ante caudales menores, se haya previsto la posibilidad de una revisión institucional de ello). Cabe agregar

que la presa tiene una capacidad total de 1.940 hm³ y requiere 500 hm³ para empezar a generar energía.

A la luz de estos datos, la disminución de caudales de los últimos 10 años resulta una situación que no puede ser ignorada, y que motivó que se requiriera informes a EMESA y al Departamento General de Irrigación.

En las respuestas realizadas por dichos organismos existe coincidencia en señalar que lo técnicamente correcto es analizar la serie de datos más completa de la que se disponga, que es la que abarca 80 años, entre 1940 y 2020. De dicha serie surge que, en promedio, el derrame mínimo requerido para el llenado se superaría en 1.600 hm³ anuales.

Sin perjuicio de ello, la crisis hídrica actual y su posible continuidad en el futuro, conforme lo pronostican diversos estudios, resulta un dato por demás preocupante respecto a la conveniencia de la obra. Ello motivó el análisis específicamente de este escenario de escasez hídrica, lo que resultó en que EMESA realizara la simulación del llenado de presa considerando su cierre desde los años 2010 a 2017.

Debo remarcar que el contenido de esos informes es de naturaleza eminentemente técnica y exceden el análisis jurídico, resultando por tanto ajeno a los conocimientos específicos de esta Fiscalía y, obviamente, al control de legalidad que me corresponde.

El análisis de dichas simulaciones concluye en que el embalse se llenaría en un plazo máximo de 4 años y estaría en situación de empezar a generar energía en no más de 12 meses, contados desde el momento de cierre de la presa.

Este resultado, eminentemente técnico, resulta esencial a fin de despejar las dudas y cuestionamientos de los presentantes, y otorga elementos suficientes para considerar que no existe una irrazonabilidad evidente en la realización de la obra, que me induzca a solicitar se declare su fracaso.

Ello no implica, como he dicho previamente, que los riesgos e incertidumbres que genera la actual crisis hídrica -expresados por los presentantes-, al igual que los informes técnicos realizados por los organismos especializados, no deban ser cuidadosamente merituados por el Sr. Gobernador a fin de decidir, en el marco de las atribuciones que constitucional y legalmente le son propias, la continuidad o el fracaso del proceso licitatorio.



Finalmente, analizados los planteos que hacen a la existencia de conflictos interjurisdiccionales y planteos judiciales, debo señalar que situaciones similares -aunque quizá no de igual nivel de conflictividad-, pueden darse respecto a otras obras hidroeléctricas que decidiera realizar la Provincia, por lo que no los considero causa suficiente para sostener que sea irrazonable realizar la obra.

Sin embargo, tampoco debemos ignorar la existencia del riesgo de que una decisión ajena a las autoridades provinciales (sea del Poder Ejecutivo Nacional, del Poder Judicial o de cualquier otro origen), pueda obstaculizar el avance de la ejecución de la presa.

Es por ello que, a fin de asegurar la protección del patrimonio fiscal en el caso que el Poder Ejecutivo decidiera darle continuidad al procedimiento licitatorio, resulta necesario que se precise el alcance de las renuncias ya realizadas por el oferente, al adquirir y consentir el pliego licitatorio, a realizar reclamos.

En este sentido, deberá aclararse y precisarse que dichas renuncias implican que el oferente no realizará reclamos indemnizatorios ni de cualquier otra naturaleza, rubro o extensión, fundados en la suspensión, interrupción o fracaso del procedimiento licitatorio que pudiera ocurrir, motivados en cualquier disposición judicial o administrativa ajena a la voluntad de la Provincia.

Deberá también precisarse que la renuncia a acudir a otro fuero distinto de los Tribunales Ordinarios de la Provincia de Mendoza, implica también la exclusión voluntaria de la jurisdicción del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El alcance de dichas aclaraciones y precisiones deberán ser formalizadas mediante aclaratoria de los pliegos y su posterior incorporación al acto de adjudicación y al contrato. El desarrollo íntegro de ellas se encuentra detallado en el punto II.5 y III.A.4 del dictamen legal emitido por la Dirección de Asuntos Administrativos de esta Fiscalía, al que me remito en mérito a la brevedad.

En conclusión, analizadas detenidamente las presentaciones recibidas, evacuados los informes requeridos a los organismos pertinentes e incorporados los dictámenes solicitados, considero que el procedimiento licitatorio del "Aprovechamiento Hídrico Multipropósito Portezuelo del Viento" no resulta ilegal ni manifiestamente irrazonable, no teniendo por tanto esta

Fiscalía de Estado motivación suficiente para oponerse a su desarrollo y eventual conclusión, ni atribución para pronunciarse sobre su conveniencia.

Resulta por tanto una atribución propia de Poder Ejecutivo, previo considerar debidamente tanto los riesgos de la existencia de escasez hídrica como de conflictos judiciales o interjurisdiccionales, decidir dejar sin efecto el procedimiento licitatorio en curso o avanzar en su oportuna adjudicación, debiendo en éste último caso cumplir lo requerido anteriormente.

Mendoza, 13 de agosto de 2021.-

Firmado digitalmente por SIMON Fernando Mario

Fiscal de Estado
PROVINCIA DE MENDOZA



Nota

Número:
Mendoza,
Referencia: Dictamen de Fiscalía de Estado sobre Portezuelo del Viento
A: . (.),
Con Copia A:
De mi mayor consideración:
El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 24 pagina/s.
Sin otro particular saluda atte.