

Ley Bases: Hidrocarburos y Gas Natural

Por Nicolás Eliashev y Javier Constanzó

-Abogados.com.ar

1. Modificaciones a la Ley 17.319 de Hidrocarburos

1.1. Nuevo alcance y objetivos en materia de política nacional

La Ley de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (la “Ley Bases”) introduce una serie de modificaciones en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 17.319 incluyendo, en el alcance de la ley, las actividades de almacenaje y procesamiento a las ya existentes de explotación, transporte, industrialización y comercialización de hidrocarburos, facultando al Poder Ejecutivo Nacional (“PEN”) o a los Poderes Ejecutivos provinciales, según corresponda, a otorgar los permisos, concesiones o autorizaciones de transporte, almacenaje o habilitaciones de procesamiento de hidrocarburos, para su desarrollo. Asimismo, agrega, como objetivo principal de la política nacional de hidrocarburos, la maximización de la renta obtenida por la explotación de los recursos.

Por otro lado, la Ley Bases efectúa una especial mención a dos figuras que regula con mayor precisión: el procesamiento y el almacenaje de hidrocarburos.

En cuanto al procesamiento, de acuerdo a la modificación del artículo 43, la Ley Bases hace extensiva la obligación ya existente respecto de transporte de hidrocarburos a quienes fueren autorizados a procesar los hidrocarburos de terceros, hasta un cinco por ciento (5%) de la capacidad de sus instalaciones siempre que no se comprometa la seguridad del proceso, que las partes arriben a un acuerdo por el servicio a prestar y que el solicitante se haga cargo de los costos asociados a la conexión a la planta. Dicho porcentaje podrá ser incrementado por acuerdo de partes en cualquier momento y/o por la autoridad de aplicación una vez transcurridos cuatro (4) años desde la habilitación comercial de la planta y en caso de persistir la capacidad remanente u ociosa de la planta. Si se tratare de plantas de procesamiento de combustible líquido, el servicio de procesamiento incluirá el servicio de almacenaje.

La Ley Bases excluye de esta disposición a unidades de proceso que integran complejos de refinación y sus instalaciones de almacenamiento vinculadas, a las plantas de licuefacción de gas natural y a las autorizaciones de transporte de hidrocarburos otorgadas a los titulares de dichas plantas de licuefacción.

Respecto del almacenaje, se incorpora a la Ley de Hidrocarburos el artículo 44 bis, que determina que las autorizaciones de almacenamiento subterráneo de gas natural confieren el derecho de almacenarlo en reservorios naturales de hidrocarburos depletados, incluyendo el proceso de inyección, depósito y retiro del gas natural.

Cumplidos los requisitos de capacidad técnica y solvencia financiera que prevé el nuevo artículo y previa autorización del titular del permiso o concesión del área afectada, las autorizaciones podrán ser otorgadas en:

- Áreas sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación propias;
- Áreas sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación de terceros, con autorización de estos ante la autoridad de aplicación; y
- Áreas que habiendo sido productivas ya no se encuentren sujetas a permisos de exploración y/o concesiones de explotación.

Todo otro proyecto de almacenamiento subterráneo de gas natural que no sea realizado bajo los supuestos antes señalados no requerirá autorización, y las autorizaciones de almacenamiento no estarán sujetas a plazo. Tampoco estarán sujetas a plazo las autorizaciones de transporte de hidrocarburos hasta las instalaciones de almacenamiento y desde éstas hasta el sistema de transporte.

Los autorizados deberán comprometerse a construir a su propio costo y riesgo las instalaciones necesarias para llevar adelante la actividad de almacenaje y no estarán obligados a almacenar gas natural de terceros, teniendo libertad para realizar la actividad en beneficio propio o de terceros, y acordar libremente los precios por la venta del gas natural almacenado y por el servicio de almacenaje, incluyendo la reserva de su capacidad.

Asimismo, la Ley Bases deroga artículos de la Ley 17.319 que preveían cierta injerencia del Estado, en sus diversas y variadas formas, así como también la preferencia de empresas de capital predominantemente argentino en las actividades hidrocarburíferas. Así, la Ley Bases eliminó, entre otros, los artículos 11, 13, 91, 91, 96 y 101.

1.2. Libre comercialización de hidrocarburos

La Ley Bases ratifica el dominio de permisionarios y concesionarios respecto de los hidrocarburos que extraigan y, además, establece que podrán comercializarlos libremente -sujeto a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo Nacional (“PEN”) (eliminando toda la referencia a las “bases técnico-económicas razonables que contemplen la conveniencia del mercado interno y procuren estimular la exploración y explotación de hidrocarburos” de la ley vigente)- y que el PEN no podrá intervenir o fijar los precios de comercialización en el mercado interno en cualquiera de las actividades detalladas en el artículo 6 de la Ley 17.319.

Con relación a la exportación de hidrocarburos, la Ley Bases dispone el libre comercio internacional de hidrocarburos -en sintonía con el régimen de exportación de EELP del RIGI- y los permisionarios, concesionarios, refinadores y/o comercializadores podrán exportar hidrocarburos y/o sus derivados libremente sujetos a la no objeción del PEN quien, a tales efectos y, entre otros aspectos, deberá considerar:

- los requisitos habituales vinculados al acceso de los recursos técnicamente probados; y

- que, en caso de ocurrir, la objeción por parte de la Secretaría de Energía, la cual sólo podrá ser ejercida dentro de los 30 (treinta) días de ejercido el derecho de exportación, esté fundada por motivos técnica o económicamente en la seguridad del suministro. Transcurrido dicho plazo, la Secretaría de Energía no podrá realizar objeción alguna.

1.3. Actividades de exploración

La Ley Bases deroga el artículo 15 de la Ley 17.319 que establecía, entre otras cuestiones, el inicio de los trabajos de reconocimiento previa aprobación de la autoridad de aplicación y el alcance del reconocimiento superficial, entre otras cuestiones vinculadas a este permiso. De ahí la modificación operada en el artículo 19 de la Ley 17.319, que elimina la mención al artículo derogado.

Por otro lado, la Ley Bases modifica el artículo 21 de la Ley 17.319 respecto el pago de la regalía por los hidrocarburos que se extraigan durante la exploración. Mientras que en la redacción anterior esta era del quince por ciento (15%), el nuevo artículo refiere a la regalía “comprometida en el proceso de adjudicación” exceptuando a los hidrocarburos usados por el concesionario o permisionario en las necesidades de las explotaciones y exploraciones (artículo 63 de la Ley 17.319, que no tuvo modificaciones).

1.4. Modificaciones al sistema de adjudicaciones de la Ley 17.319

El pliego modelo al que refiere el artículo 45 de la Ley 17.319 -en cuanto prevé un sistema de licitaciones y adjudicaciones para permisos de exploración y concesiones de explotación- es objeto de algunas modificaciones por parte de la Ley Bases.

Por lo pronto, el pliego contendrá condiciones y garantías a que deberán ajustarse las ofertas, las inversiones mínimas necesarias a las que deberá comprometerse el adjudicatario, y las restantes condiciones y garantías a que deberán ajustarse las ofertas. Asimismo, establecerá mecanismos de ajustes de las regalías que se consideren convenientes, los que podrán considerar para su formulación la totalidad de las inversiones realizadas, los ingresos obtenidos y los gastos operativos incurridos, entre otras variables.

La evaluación de ofertas tendrá en cuenta el valor total del proyecto, incluyendo las regalías ofertas, inversiones comprometidas y producción asociada conforme lo establecido en el pliego respectivo.

Por otro lado, la Ley Bases introduce en la Ley de Hidrocarburos el artículo 47 bis, que dispone que las concesiones de explotación existentes, al fin de su término, no podrán ser adjudicadas sin mediar un nuevo procedimiento licitatorio. La licitación correspondiente podrá realizarse con un plazo mínimo de antelación de un (1) año al vencimiento.

Si la licitación a realizar tuviera por objeto la concesión de explotación de áreas en producción, el pliego de bases y condiciones podrá establecer el valor correspondiente a las inversiones no recuperadas durante la explotación del área.

Conforme lo determine el pliego de bases y condiciones, el oferente podrá incluir dicho valor al momento de realizar la oferta a los efectos de continuar con la explotación de los pozos existentes y dicho valor será reconocido al titular de la concesión vencida.

En caso de que el oferente no incluyera el valor mencionado en su oferta, la Ley Bases dispone que el oferente no podrá explotar los pozos existentes.

La Ley Bases, al modificar el artículo 48 de la Ley 17.319, elimina la potestad de la autoridad de aplicación de solicitar mejoras a las ofertas presentadas, disponiendo que la adjudicación recaerá en el oferente que haya presentado la oferta más conveniente pudiendo rechazar todas las ofertas presentadas o adjudicar al único oferente en la licitación, respetando la redacción original de la Ley 17.319.

1.5. Régimen de inversiones

Con la modificación del artículo 31, su texto ha quedado limitado a la obligación del concesionario de explotación de efectuar, dentro de plazos razonables, las inversiones que sean necesarias para la ejecución de los trabajos que exija el desarrollo de toda la superficie abarcada por la concesión, con arreglo a las más racionales y eficientes técnicas y en correspondencia con la característica y magnitud de las reservas comprobadas.

De este modo, se elimina la mención, contenida en su texto original, a asegurar la máxima producción de hidrocarburos compatible con la explotación adecuada y económica del yacimiento, y la observancia de criterios que garanticen una conveniente conservación de las reservas.

1.6. Canon y regalías

La nueva redacción del artículo 57 actualiza los montos que el titular de un permiso de exploración pagará anualmente y por adelantado al PEN o al Poder Ejecutivo provincial, según corresponda, un canon por cada kilómetro cuadrado o fracción, estableciendo un mecanismo que facilite las actualizaciones venideras, ello conforme a la siguiente escala:

- **Plazo Básico:**

- 1er. Período: el monto equivalente en pesos de cero coma cincuenta (0,50) barriles de petróleo por kilómetro cuadrado.

- 2do. Período: el monto equivalente en pesos de dos (2) barriles de petróleo por kilómetro cuadrado.

- **Prórroga:** el monto equivalente en pesos a quince (15) barriles de petróleo por kilómetro cuadrado.

En igual sentido, en virtud de las modificaciones a los artículos 58 y 58 bis, el concesionario de explotación pagará anualmente y por adelantado al PEN o al Poder

Ejecutivo Provincial, según corresponda, el monto equivalente en pesos de diez (10) barriles de petróleo por kilómetro cuadrado o fracción abarcado por el área.

Los cánones por pagar se ajustarán tomando como referencia el precio promedio del barril de petróleo, basado en la cotización del ICE Brent Primera Línea.

La nueva redacción del artículo 59 determina que el concesionario de explotación pagará mensualmente al concedente, en concepto de regalía sobre el producido y efectivamente aprovechado de los hidrocarburos líquidos y gaseosos un porcentaje equivalente al determinado en el proceso de adjudicación. Para el caso de las licitaciones previstas en el artículo 45 de la Ley 17.319, a tenor de la modificación introducida por la Ley Bases - artículo 47-, con respecto a las regalías, los oferentes competirán en el proceso de adjudicación en el valor de la regalía, determinándose que la regalía a ofertar será de 15% más (o menos) un factor de ajuste. Dicho factor de ajuste equivaldrá a un porcentaje a exclusiva discreción del oferente, pudiendo ser negativo. Asimismo, el valor de la regalía fluctuará, según la fórmula prevista en el proyecto, durante los períodos en los cuales el valor de referencia de los hidrocarburos varíe en más de un 50%. Para las concesiones vigentes a la fecha del proyecto aplicará la regalía que se haya convenido con la autoridad de aplicación.

Además, el PEN o el Poder Ejecutivo provincial tendrá la facultad de reducir la misma hasta el cinco por ciento (5%) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos.

Por último, el gas natural utilizado en las autorizaciones de almacenamiento subterráneo de gas natural incorporadas por el nuevo artículo 44 bis de la Ley Bases, además de no encontrarse sujeto al pago de bonos de explotación ni ser objeto de pagos análogos por el otorgamiento de estas autorizaciones a través de normativa provincial, sólo pagará regalías al momento de su primera comercialización en los términos del artículo 59 de la Ley 17.319 y sus modificatorias. En el caso de almacenamiento de gas natural propio, las regalías se abonarán a los precios al ingreso del sistema de transporte (PIST) promedio de cuenca al momento de su producción previo a ser almacenado.

1.7. Explotación por persona jurídicas extranjeras

La Ley Bases deroga el artículo 51 de la Ley 17.319, que no permitía la presentación de ofertas en concursos por personas jurídicas extranjeras de derecho público -en tal calidad- para la obtención de permisos y concesiones.

1.8. Explotación No Convencional y plazos de vigencia de las Concesiones

La Ley Bases elimina del artículo 27 bis de la Ley 17.319, referido a la obligación del concesionario de explotación de requerir una nueva concesión de explotación no convencional simplificando la cuestión, de modo tal que solo deberá requerir la subdivisión del área y la reconversión de convencional a no convencional. La solicitud deberá estar fundada en el desarrollo de un plan piloto que, de conformidad con criterios técnico-económicos aceptables, tenga por objeto la explotación comercial del yacimiento

descubierto, siendo dicha solicitud el objeto de la concesión a otorgar. Sólo podrá ser solicitado hasta el 31 de diciembre de 2028, y vencido dicho plazo, no se admitirán otras solicitudes de reconversión.

La autoridad de aplicación nacional o provincial, según corresponda, decidirá en el plazo de sesenta (60) días, y aprobada la solicitud de reconversión, el plazo de la concesión reconvertida será por única vez de treinta y cinco (35) años computados desde la fecha de la solicitud.

En cuanto a las modificaciones introducidas al artículo 35 de la Ley 17.319, la Ley Bases:

- Mantiene los plazos previstos en la ley (concesión de explotación convencional de hidrocarburos, veinticinco (25) años y concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos, treinta y cinco (35) años) pero con relación a este último, elimina el párrafo que refería al plazo de cinco años para el Período de Plan Piloto; y
- Mantiene el plazo previsto la Concesión de Explotación con la plataforma continental y en el mar territorial (treinta (30) años) pero elimina toda la referencia al pedido de prórroga de diez años no obstante lo cual, en nuevas concesiones, el PEN o el Poder Ejecutivo provincial podrá determinar, al momento de definir los pliegos de bases y condiciones, plazos adicionales de hasta diez (10) años como máximo de los plazos de vigencia previstos en el artículo 35, y en ningún caso podrán ser perpetuos.

1.9. Modificación de la figura de concesión de transporte

Por otra parte, se modifica el régimen de concesiones de transporte para dar lugar a un régimen de autorizaciones y habilitaciones otorgadas por el PEN o la autoridad provincial, según corresponda y en tanto y en cuanto el transportista: (a) cuente con capacidad técnica y solvencia financiera y (b) tenga domicilio constituido en Argentina.

La autoridad de aplicación llevará un registro de los autorizados para transportar hidrocarburos.

Los titulares de proyectos y/o instalaciones para el acondicionamiento, separación, fraccionamiento, licuefacción y/o cualquier otro proceso de industrialización de hidrocarburos podrán solicitar una autorización de transporte de hidrocarburos y/o sus derivados a la autoridad hasta sus instalaciones de industrialización y desde las mismas hasta los centros y/o instalaciones de ulteriores procesos de industrialización o comercialización. Estas autorizaciones no estarán sujetas a plazo.

En el caso de las autorizaciones de transporte otorgadas a concesionarios de explotación, la Ley Bases dispone que, en los casos de cesión de una autorización de transporte, los autorizados podrán solicitar prórrogas por un plazo de diez (10) años de duración cada una de ellas, siempre que hayan cumplido con sus obligaciones y se encuentren transportando hidrocarburos al momento de solicitar la prórroga. Las concesiones de transporte otorgadas con anterioridad a la sanción de la Ley Bases se regirán por los términos y condiciones de su otorgamiento.

Las autorizaciones de transporte y las habilitaciones de procesamiento, en ningún caso implicarán un derecho de exclusividad.

La capacidad ociosa de un gasoducto, de acuerdo con la modificación de la Ley 17.319, deberá ser puesta a disposición de terceros para su utilización subordinado a las necesidades del autorizado original quienes, no obstante, no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal ni abuso de su posición dominante en el mercado.

Por otro lado, los titulares de una autorización de almacenamiento subterráneo de gas podrán solicitar una autorización de transporte de hidrocarburos hasta sus instalaciones de almacenamiento y desde estas hasta el sistema de transporte, que tampoco estarán sujetas a plazo.

2. Modificaciones a la Ley 24.076 del Marco Regulatorio del Gas Natural

2.1. Exportación e importación

Mientras que las importaciones de gas natural se mantienen autorizadas sin necesidad de aprobación previa, bajo la nueva redacción del artículo 3 las exportaciones de gas natural deberán ser reglamentadas por el PEN, debiéndose considerar la nueva redacción del artículo 6° de la Ley 17.319.

2.2. Renovación de habilitación

Se amplía el período adicional de extensión de las licencias de servicios públicos de transporte y distribución de gas natural de diez (10) a veinte (20) años adicionales a las licencias originales, de modo que, siendo que el plazo original de treinta y cinco (35) años de la mayoría de tales licencias vence en 2027, en caso de solicitarse y otorgarse la extensión por el nuevo plazo previsto en la Ley de Bases, tales licencias expirarían en 2047.

2.3. Transportistas y distribuidores y almacenaje

Se mantiene la obligación de tomar los recaudos necesarios para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles, y se agrega que éstos, por sí o por terceros, podrán adquirir, construir, operar, mantener y administrar instalaciones de almacenaje de gas natural, todo ello con arreglo a las limitaciones establecidas por ley.

2.4. Gas Natural Licuado (“GNL”)

Sin perjuicio de lo dicho al analizar el RIGI y el EELP (ver comentario sobre el RIGI, [aquí](#)), la Ley Bases prevé modificaciones adicionales con respecto a GNL.

En tal sentido, dispone que las exportaciones de GNL deberán ser autorizadas por la Secretaría de Energía de la Nación, dentro de ciento veinte (120) días de recibida la solicitud conforme las condiciones y requisitos que reglamente el PEN para los solicitantes.

Las autorizaciones de exportación de GNL que se otorguen tendrán carácter firme durante un plazo de hasta treinta (30) años, desde la puesta en marcha de la planta de licuefacción (en tierra o flotante) o sus ampliaciones o etapas sucesivas y podrán ser cedidas -total o parcialmente- previa autorización de la autoridad de aplicación.

Además, a los efectos del otorgamiento del permiso de exportación de GNL, no será necesario que el solicitante cuente con contratos de compraventa de GNL por la totalidad de los volúmenes y plazos solicitados. El otorgamiento de una autorización de exportación firme de GNL implicará para sus titulares el derecho a exportar todos los volúmenes autorizados en ese carácter en forma continuada y sin interrupciones ni restricciones, reducciones o redireccionamientos, así como el derecho de acceder sin restricciones ni interrupciones al suministro de gas natural o a la capacidad de transporte, procesamiento o almacenamiento de cualquier especie de los que sean titulares o que hubiesen contratado a tal fin.

Es muy importante destacar que la Ley Bases dispone que las modificaciones posteriores a la ley o la reglamentación que dicte el PEN o las resoluciones que emita la Autoridad de Aplicación, no tendrán efecto alguno respecto de las autorizaciones de exportación firmes de GNL concedidas, excepto que estas sean más favorables a la exportación.

Por otro lado, dentro de los seis (6) meses desde la sanción de la Ley Bases, la Secretaría de Energía de la Nación realizará un estudio a los efectos de emitir una Declaración de Disponibilidad de Recursos Gasíferos en el largo plazo, que contemple la suficiencia de recursos gasíferos en el país para abastecer regularmente la demanda interna.