

INFORME SOBRE PROYECTOS DE REFORMA EN SUBESTACIONES

Ante las numerosas consultas recibidas sobre la necesidad o no de someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos de reforma y sustitución de equipos en subestaciones eléctricas existentes, se ha considerado conveniente la elaboración de un informe que aclare esta cuestión.

CONTEXTO JURÍDICO EN MATERIA AMBIENTAL

En materia de evaluación ambiental, están en vigor la Ley 21/2013, de 9 de diciembre (estatal) y la Ley 2/1989, de 3 de marzo, desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo (autonómica).

La Ley 21/2013, con carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, establece en su artículo 7 lo siguiente:

1. Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria (EIAO) los siguientes proyectos:

- a) Los comprendidos en el anexo I, así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.
- b) Los comprendidos en el apartado 2, cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental, en el informe de impacto ambiental de acuerdo con los criterios del anexo III.
- c) Cualquier modificación de las características de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el anexo I.
- d) Los proyectos incluidos en el apartado 2, cuando así lo solicite el promotor.

2. Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada (EIAS):

- a) Los proyectos comprendidos en el anexo II.
- b) Los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- c) Cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Se entenderá que esta modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.

d) Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo II mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

e) Los proyectos del anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, siempre que la duración del proyecto no sea superior a dos años.

De acuerdo con las competencias establecidas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana tiene facultades para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. En virtud de ello, mantienen su vigencia los anexos del Decreto 162/1990, modificados por el Decreto 32/2006. En este sentido, cuando los supuestos anteriores se refieren al anexo I deben entenderse incluidos los proyectos contemplados tanto en el anexo I de la Ley 21/2013 como en el anexo I del Decreto 162/1990. La normativa valenciana contempla asimismo la figura de la estimación de impacto ambiental, como norma adicional de protección. Quedarían sometidos a estimación aquellos proyectos incluidos en el anexo II del Decreto 162/1990 que no se encontrasen incluidos en el anexo I o anexo II de la Ley 21/2013.

Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 21/2013 no se hayan sometido a evaluación ambiental. La declaración responsable o la comunicación previa relativa a un proyecto carecerá de validez y eficacia a todos los efectos si debiendo haber sido sometido a una evaluación ambiental no lo hubiese sido. Sin perjuicio de las sanciones que en su caso, puedan corresponder (artículo 9 de la Ley 21/2013).

La falta de emisión de la declaración de impacto ambiental, del informe de impacto ambiental o de la estimación de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable (artículo 10 de la Ley 21/2013).

CONSIDERACIONES AMBIENTALES GENERALES SOBRE SUBESTACIONES ELÉCTRICAS

Las subestaciones eléctricas, son infraestructuras de carácter “puntual”, circunscritas a una parcela de mayor o menor tamaño en función de sus características (potencia, tipo interior o exterior, tensión, etc). Su afección, por lo general, está limitada a su entorno inmediato.

Sin embargo, son el nodo de conexión de las líneas eléctricas, por lo que la elección de su ubicación conlleva afecciones indirectas, ya que condiciona el diseño de la red, de carácter “lineal” y con mayor afección potencial sobre el medio.

Esta es la razón fundamental que justifica el someter las subestaciones eléctricas a evaluación de impacto ambiental.

Adicionalmente, existen espacios que gozan de una protección especial, como son los LIC y ZEPA de la Red Natura 2000, así como espacios naturales protegidos. La delimitación territorial de estos espacios resulta accesible a través de internet, en formato digital georeferenciado. En la Comunitat Valenciana, el órgano gestor de estos espacios es la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, a través de la Subdirección General de Medio Natural.

De acuerdo con la normativa europea y estatal, las actuaciones que se desarrollen en la Red Natura 2000, deben ser compatibles con el mantenimiento de los valores que motivaron su inclusión en dichos ámbitos. Mediante el Decreto 60/2012, de 5 de abril, se regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000 en la Comunitat Valenciana. En muchos casos, tras el análisis previo del proyecto, el citado órgano concluye que no tendrá afección relevante sobre la Red Natura 2000, emitiendo una Resolución de Valoración Preliminar de Repercusiones. Cuando el proyecto efectivamente puede afectar a la integridad del lugar, dicho órgano requiere un estudio específico de afección a Red Natura 2000. En el caso que la actuación afecte a dichos valores, estará supeditada a la adopción de medidas compensatorias específicas y su ejecución debe ser comunicada a la Comisión Europea.

Los Espacios Naturales Protegidos, disponen de instrumentos específicos de planificación y gestión: Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

Con objeto de establecer un criterio lo más amplio posible, se ha formulado consulta a la citada Subdirección General de Medio Natural. El sentido de las respuestas emitidas se incorporan al presente informe. En particular:

- En el ámbito de la Red Natura 2000, no se precisa emitir la valoración preliminar de repercusiones en el caso de proyectos de modificaciones de subestaciones eléctricas existentes que tienen por objeto la sustitución de equipos o aparataje existente por otros análogos (sustitución de celdas o módulos de celdas, sustitución de trafos, actuaciones de mantenimiento y sobre los servicios auxiliares, equipación de posiciones de reserva sin ampliar la parcela vallada de la subestación), puesto que no entran dentro del ámbito material de aplicación del Decreto 60/2012, de 5 de abril y son consideradas en las normas de gestión (en su caso) como zonas carentes de los elementos por los que fue declarado el espacio (extracto del informe del Servicio de Vida Silvestre de 24 de julio de 2017).
- En el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos, se estará a lo que determine el instrumento de planificación y gestión, así como en el caso de parques naturales, a lo que informe el órgano gestor del mismo (extracto del informe del Servicio de Espacios Naturales Protegidos de 19 de julio de 2017).

PROYECTOS DE SUBESTACIONES ELÉCTRICAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN

Considerando el contenido de los anexos I y II de la normativa en materia de evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el artículo 7 de la Ley 21/2013, se prevé:

- Cuando la tensión nominal entre fases sea superior o igual a 132 kV, los proyectos de subestaciones eléctricas de nueva construcción están sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria EIAO (epígrafe 2.g del anexo I del Decreto 32/2006 y epígrafe 3.g del anexo I de la Ley 21/2013), en aplicación del artículo 7.1.a.
- Cuando la tensión nominal entre fases sea superior o igual a 15 kV e inferior a 132 kV, los proyectos de subestaciones eléctricas de nueva construcción están sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada EIAS (epígrafe 2 del anexo II del Decreto 32/2006 y epígrafe 4.b del anexo II de la Ley 21/2013), en aplicación del artículo 7.2.a. Asimismo, el órgano ambiental puede concluir en el informe de impacto ambiental y mediante los criterios del anexo III, que el proyecto se someta a EIAO, en aplicación del artículo 7.1.b.
- Si no se da ninguna de las circunstancias anteriores pero el proyecto se desarrolla en el ámbito de la Red Natura 2000 y puede afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a dichos espacios, resulta necesaria la EIAS, en aplicación del artículo 7.2.b. La valoración de la potencial afección, corresponde al órgano gestor de dicha RN2000, cuestión que se ha abordado en el apartado anterior. Si el mismo emite una Valoración Preliminar de Repercusiones, concluyendo la no afección a la citada RN2000, no estaremos en este supuesto.
- El promotor puede solicitar que un proyecto sometido a EIAS se tramite por el procedimiento de EIAO, en aplicación del artículo 7.1.d.

Por otra parte, de proyectarse una nueva subestación en el ámbito territorial de instrumentos de planificación y gestión de Espacios Naturales protegidos (Plan de Ordenación de Recursos Naturales -PORN- o Plan Rectores de uso y gestión -PRUG-), se estará a lo establecido en dichas normas.

Cabe citar la previsión incluida en los epígrafes 1.a y 2.d del artículo 7: “así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados”. Independientemente de la forma en que se tramite la autorización de la instalación, una subestación eléctrica constituye un único expediente a efectos de su evaluación de impacto ambiental.

PROYECTOS DE REFORMA DE SUBESTACIONES ELÉCTRICAS EXISTENTES

En relación con la cuestión que justifica el presente informe, si se aborda un proyecto de reforma de una subestación eléctrica, la necesidad o no de evaluación de impacto ambiental estará motivada por la envergadura de la modificación que se acomete, en particular, si la misma conlleva el desarrollo de nuevas líneas (que requieran evaluación de impacto ambiental) o no. En este sentido se ha pronunciado, en particular, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 27 de marzo de 2014 (Asunto C-300/13), que concluye que “un proyecto (...) que se refiere a la mera ampliación de una subestación transformadora de tensión eléctrica no figura, como tal, entre los proyectos contemplados por las citadas disposiciones (Directiva 85/337/CEE modificada por la Directiva 97/11/CE de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente), salvo que tal ampliación esté comprendida en el marco de la construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica”.

El hecho de que una subestación eléctrica se modifique para dar cabida a una nueva posición derivada de la construcción de una nueva línea, o simplemente se reforme para renovar equipos o aparatos es una cuestión que conoce el promotor del proyecto, y por tanto debe constar en la justificación del proyecto presentado ante el órgano sustantivo. Por tanto corresponde al técnico que redacta el proyecto, conjuntamente con el promotor, la definición del alcance del proyecto y de la normativa aplicable al mismo, inclusive la relativa a evaluación de impacto ambiental y al órgano sustantivo la determinación del procedimiento de autorización pertinente.

No obstante, se pueden hacer algunas generalizaciones respecto a la modificación de subestaciones existentes (que se sitúen fuera del ámbito de instrumentos de planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos) no derivadas de proyectos de nuevas líneas eléctricas. De acuerdo con los supuestos recogidos en la normativa, este órgano aplica el siguiente criterio:

- Si se aborda un proyecto de ampliación consistente en dotar a la instalación de una nueva tensión de transformación, se requerirá EIA ordinaria o simplificada, de acuerdo con el criterio expuesto en el apartado previo, en aplicación del artículo 7.1.c.

- Mención especial requiere el apartado 7.2.c, que es el que mayor número de consultas está generando. Si el proyecto tiene por objeto la sustitución de equipos o aparamenta existente por otros análogos, no se requiere evaluación de impacto ambiental. Aquí quedarían englobados los proyectos de sustitución de celdas o módulos de celdas, sustitución de trafos (incluso aumentando potencia, excepto cuando ésta está motivada por la conexión de nuevas líneas incluidas, por sí mismas, en la legislación sectorial de evaluación ambiental), actuaciones de mantenimiento y sobre los servicios auxiliares, incluso la equipación de posiciones de reserva, sin ampliar la parcela vallada de la subestación o incluso si la modificación del vallado resulta de la ampliación de viales interiores sin alterar de forma relevante la configuración de la subestación. Esto se concluye al estimar que dichas reformas no tendrán efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, de acuerdo con los criterios indicados en el artículo 7.2.c de la Ley 21/2013.

CONCLUSIÓN

Corresponde al técnico proyectista, junto con el promotor del proyecto, definir el alcance del proyecto y los permisos y autorizaciones preceptivos, incluyendo el análisis de la necesidad o no de evaluación de impacto ambiental y al órgano sustantivo valorarlo de acuerdo con los criterios de este informe, no resultando necesario un pronunciamiento expreso de este órgano ambiental para el inicio del trámite de autorización sustantiva.

En resumen los criterios señalados son:

Nuevas subestaciones

En el caso de proyectos de nuevas subestaciones eléctricas, la necesidad de evaluación de impacto ambiental, viene determinada:

- Por la tensión nominal entre fases (considerando la mayor de ellas), en el caso que esta sea superior o igual a 15 kV, de acuerdo con la normativa en materia de evaluación de impacto ambiental.
- En el ámbito de la Red Natura 2000 y tensiones nominales entre fases inferiores a 15 kV, se estará a lo que determinen sus Normas de Gestión o en su defecto a la valoración previa de repercusiones sobre Red Natura 2000 del órgano gestor de la misma.
- En el ámbito de instrumentos de planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos cuando la tensión nominal sean inferior a 15 Kv, se aplicará el régimen de evaluación de impacto ambiental establecido en dichas normas

Reformas de subestaciones

Con carácter general, los proyectos de reforma de subestaciones eléctricas existentes que tengan por objeto la sustitución de celdas o módulos de celdas, sustitución de trafos (incluso aumentando potencia, actuaciones de mantenimiento y sobre los servicios auxiliares, incluso la equipación de posiciones de reserva, sin ampliar la parcela vallada de la subestación o incluso si la modificación del vallado resulta de la ampliación de viales interiores sin alterar de forma relevante la configuración de la subestación, se entiende que no constituyen proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. No obstante:

- La ejecución por el promotor de cualquiera de las actuaciones citadas, no ampara la realización de cualquier otra obra o instalación complementaria, en particular, la conexión eléctrica mediante nuevas líneas cuyo proyecto constituya un supuesto de evaluación de impacto ambiental.
- Si la subestación eléctrica está localizada en el ámbito algún instrumento de planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos, se aplicará el régimen de evaluación de impacto ambiental establecido en dichas normas.
- Si la subestación eléctrica está localizada en el ámbito de la Red Natura 2000 y se alteran de cualquier manera los límites vallados de la misma, se estará a lo que determinen sus normas de gestión y en su defecto, el Decreto 60/2012, de 5 de abril.

Todo ello sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable a cada proyecto concreto.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
Firmado el 22 de agosto de 2017