

“EVALUACIÓN DEL ESTADO JURÍDICO DE LA ELECTROCUCIÓN DE AVIFAUNA Y FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORAS PARA LA EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA”¹

“ASSESSMENT OF THE LEGAL STATUS OF BIRDS ELECTROCUTION AND FORMULATION OF PROPOSALS FOR IMPROVING IN THE EFFECTIVENESS OF COMPLIANCE”

Autora: Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT).

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT).

Autor: Juan Manuel Pérez-García. Departamento de Biología Aplicada de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

Resumen: La electrocución en apoyos eléctricos es probablemente uno de los impactos más importantes para la avifauna ya que afecta a un gran número de especies de aves en todo el mundo. Las aves rapaces son especialmente sensibles, debido a que generalmente poseen una gran envergadura y una mayor predilección a utilizar posaderos para cazar. El diseño del apoyo y los materiales empleados en su construcción son características esenciales para determinar el riesgo de electrocución.

El objetivo del presente informe es la revisión de la normativa que se aplica al caso de la electrocución de aves en tendidos eléctricos. La descripción del sistema de financiación para adaptar las líneas eléctricas. La Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007, y su aplicación a esta temática, las

¹ **PROMOTOR DEL ESTUDIO.** WWF/España. Actividad cofinanciada por el Ministerio para la Transición Ecológica a través de la convocatoria 2019 de subvenciones a ONG que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en materia de investigación científica y técnica de carácter medioambiental. Ha sido elaborado por investigadores del CIEDA (los dos primeros autores han contribuido de igual manera en desarrollo del artículo), y de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

sentencias judiciales dictadas en los últimos años y la realización de una propuesta de sugerencias técnicas y jurídicas para la organización del sector con el fin de paliar o solucionar esta problemática ambiental.

Abstract: Electrocution on power poles is probably one of the most important impacts on birds as it affects a large number of bird species worldwide. Birds of prey are particularly sensitive, as they generally have a large wingspan and a strong preference for using roosters for hunting. The design of the crossarm and the materials used in its construction are essential characteristics to determine the risk of electrocution.

This report aims to review the regulations that apply to the case of electrocution of birds on power lines. The description of the financing system for adapting power lines. The Environmental Responsibility Act 26/2007, and its application to this issue, the court rulings obtained in recent years and the making of a proposal of technical and legal suggestions for the organisation of the sector in order to alleviate or solve this environmental problem.

Palabras clave: Avifauna. Electrocución. Operadores eléctricos. Responsabilidad medioambiental. Tendidos eléctricos.

Keywords: Birds. Electrocution. Power companies. Environmental responsibility. Power lines.

Índice:

1. **Introducción al problema del impacto de los tendidos eléctricos y avifauna**
 - 1.1. **Objetivos y estructura del trabajo**
 - 1.2. **Normativa autonómica previa al RD 1432/2008 de 29 de agosto**
 - 1.3. **El RD 1432/2008 de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión**
 - 1.4. **Normativa autonómica posterior al RD 1432/2008**
2. **Marco jurídico de la financiación para la adaptación de las líneas eléctricas**
 - 2.1 **Alcance de la financiación de las adaptaciones de líneas eléctricas por la Administración General del Estado**

- 2.2. RD 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases de financiación para la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el RD 1432/2008
- 2.3. Sentencia 88/2018 del pleno del Tribunal Constitucional, de 19 de julio de 2018. Ponente: Encarnación Roca Trías
- 2.4. Alcance de la financiación
- 2.5. Los titulares de líneas eléctricas no pueden incumplir sus obligaciones: evolución jurisprudencial
- 2.6. Asunción de los costes de reparación por los titulares de las líneas eléctricas al margen de la existencia de financiación pública: habilitación reglamentaria y principio de jerarquía normativa
 - 2.6.1. Habilitación de la potestad reglamentaria
 - 2.6.2. Principio de jerarquía normativa
 - 2.6.3. Los Principios Generales del Derecho: "El que contamina paga"
- 2.7. Reflexión final
3. Formalización de convenios entre compañías eléctricas y comunidades autónomas
 - 3.1. Marco jurídico de los convenios administrativos
 - 3.2. Relación de convenios administrativos y alcance de su contenido
 - 3.3. Conclusiones sobre el uso de los convenios
4. Estudio específico de la Ley de Responsabilidad Medioambiental
 - 4.1. La Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad Medioambiental
 - 4.1.1. Introducción
 - 4.1.2. Importancia de esta Directiva para la Comisión Europea y régimen de responsabilidad
 - 4.1.3. Relación de la Directiva con la actividad eléctrica
 - 4.2. La Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007 y su aplicación al daño ambiental producido por la actividad de los operadores eléctricos
 - 4.2.1. Introducción
 - 4.2.2. Cuestiones de ámbito material
 - 4.2.3. Ámbito subjetivo
 - 4.2.4. La responsabilidad de la actividad del sector eléctrico

- 4.2.5. **El nexo causal entre la actividad del operador y la amenaza o producción de daño ambiental. Conexión con la LRM**
- 4.2.6. **Concurrencia con la Ley 42/07 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad**
- 4.3. **Estudio jurisprudencial. Aplicación de la LRM**
- 4.4. **Aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental en caso de electrocuciones a través de la Fiscalía de Medio Ambiente. El "caso valenciano"**
- 5. **Conclusiones. Recomendaciones para la reforma legislativa de la muerte de avifauna por electrocución y la efectividad en el cumplimiento de la normativa**
- 6. **Agradecimientos**
- 7. **Bibliografía**
- Anexo I. Legislación Autonómica. Designación zonas protección**
- Anexo II. Oficio de la Fiscalía General De Medio Ambiente de 29 de julio de 2019**

Index:

- 1. **Introduction to the problem of the impact of power lines and birds**
 - 1.1. **Objectives and structure of the work**
 - 1.2. **Regional regulations prior to RD 1432/2008 of 29 August**
 - 1.3. **Royal Decree 1432/2008 of 29 August**
 - 1.4. **Regional regulations subsequent to RD 132/2008**
- 2. **Legal framework for financing the adaptation of power lines**
 - 2.1. **Scope of financing of power line adaptations by the General State Administration**
 - 2.2. **RD 264/2017, of 17 March, establishing the financing bases for the adaptation of high-voltage electricity lines to the requirements established in RD 1432/2008**
 - 2.3. **Ruling 88/2018 of the plenary session of the Constitutional Court, 19 July 2018. Rapporteur: Encarnación Roca Trías**
 - 2.4. **Scope of financing**
 - 2.5. **Holders of electricity lines cannot fail to meet their obligations: developments in case law**
 - 2.6. **Assumption of repair costs by power line operators irrespective of the existence of public funding: regulatory empowerment and the principle of regulatory hierarchy**
 - 2.6.1. **Empowerment of regulatory authority**
 - 2.6.2. **Principle of hierarchy of norms**

1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DE LA ELECTROCUCIÓN DE LA AVIFAUNA EN TENDIDOS ELECTRICOS

Las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica causan importantes impactos negativos sobre el medio ambiente, como la fragmentación de hábitats forestales o la mortalidad directa sobre la fauna. Sin duda la electrocución de fauna en apoyos eléctricos es probablemente uno de los impactos más importantes ya que afecta a un gran número de especies de aves en todo el mundo.

Las aves rapaces son especialmente sensibles, debido a que generalmente poseen una gran envergadura y una mayor predilección a utilizar posaderos para cazar. De hecho, algunos estudios han señalado a la electrocución como una de las principales causas de la disminución de las poblaciones de algunas especies en todo el planeta, como, por ejemplo, el buitre del Cabo (*Gyps coprotheres*) en Sudáfrica, el alimoche común (*Neophron pernopterus*) en el este de África, los buitres leonados (*Gyps fulvus*) en Israel, el búho real (*Bubo bubo*) en Francia e Italia o el águila real (*Aquila chrysaetos*) y el pigargo americano (*Haliaeetus leucocephalus*) en EE.UU. y Canadá.

En España, la mortalidad en tendidos eléctricos es la primera causa de muerte del águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), una de las rapaces más amenazadas del mundo, también es la principal causa de mortalidad del águila perdicera (*Aquila fasciata*), especie amenazada y en declive en Europa, con el 80% de su población continental en nuestro país (BirdLife Internacional 2015), donde la electrocución supone una importante disminución no solo de estas dos especies sino de otras, algunas con graves problemas de conservación.

La electrocución ocurre cuando un animal, generalmente un ave, aunque también afecta a mamíferos y ofidios, hace contacto simultáneo entre dos conductores o cuando se produce una derivación a tierra. El grado de peligrosidad de un poste concreto está determinado por la interacción de varios factores:

- 1) Características biológicas de las especies implicadas: Estas características englobarían el tamaño y el comportamiento, así como la abundancia de la especie.
- 2) Características ambientales del área: especialmente importante son el tipo de hábitat y uso del suelo y la topografía.
- 3) Diseño técnico y materiales de construcción de los apoyos.
- 4) Factores externos: como las condiciones meteorológicas.

El diseño del apoyo y los materiales empleados en su construcción son características esenciales para determinar el riesgo de electrocución (Ferrer 2012). La mortalidad en postes de madera es mucho menor que en los de acero u hormigón dado que en estos sólo se producen incidentes por el contacto de los dos conductores. Por contra, las crucetas de postes de madera tienen mucho más juntas las fases.

Los apoyos que poseen conductores por encima de las crucetas son los que muestran un riesgo de electrocución más elevado. Se ha estimado que los apoyos con aisladores rígidos provocan 15 veces más incidentes por apoyo que los aisladores suspendidos, igual ocurre, si los apoyos tienen elementos especiales, como es el caso de transformadores, interruptores y seccionadores (APLIC 1996).

Desde finales de los años 90 y durante toda la primera década del siglo XXI, investigadores y conservacionistas pusieron especial énfasis en estudiar que diseños de apoyos eléctricos causaban una menor mortalidad de aves, y cuáles eran las medidas de mitigación más eficaces para reducir o evitar la muerte de las aves (Lehman et al. 2007).

Las soluciones más ampliamente utilizadas para la prevención o corrección de las electrocuciones han sido a) los disuasores de posada o antiposada, que evitan que las aves se apoyen en un apoyo eléctrico o les obligan a posarse en las partes seguras de este o proporcionando sitios alternativos y seguros en el apoyo, b) el aislamiento de los apoyos o de las crucetas para asegurar que no hay contacto entre el ave y los conductores, y c) la modificación del diseño de los apoyos, aumentando la distancia entre los conductores o de estos con el apoyo metálico.

Entre las tres soluciones disponibles, la modificación del diseño de los apoyos se ha mostrado como la más eficaz y eficiente a largo plazo de las tres. Una cuarta solución es el soterramiento de la línea eléctrica. Esta es la más segura para la fauna, ya que además de evitar las electrocuciones, es la única que elimina completamente el riesgo de colisión contra los conductores. Pero, lamentablemente, esta medida es muy cara y únicamente puede llevarse a cabo en determinadas condiciones (configuración del terreno apropiada, líneas de media o baja tensión, etc.). En algunos países con paisajes como Holanda o Alemania, con espacios menos abruptos esta medida está siendo más empleada.

Una vez que se determinaron los factores importantes que favorecen el riesgo de la electrocución se aplicó este conocimiento en la identificación de los apoyos peligrosos con el fin de optimizar las acciones para mitigar el riesgo de electrocución. En este sentido, destacan los trabajos de Janss (2001) y Mañosa (2001), en los que elaboran modelos de riesgo en base a la

combinación de diseño de apoyos y configuración de hábitat. Más elaborados son los modelos predictivos de Tintó et al. (2010), Guil et al. (2011) Dwyer et al. (2013) y Pérez-García et al. (2017).

La corrección de tendidos eléctricos se ha mostrado como un método eficaz para la reducción de la mortalidad en apoyos peligrosos, incluso se ha comprobado cómo ha contribuido a frenar el declive de una especie muy amenazada como el águila imperial ibérica. A pesar de esto, las medidas de corrección siguen aplicándose de manera ocasional y no existe una normativa y estrategia de corrección a gran escala europea.

Los tendidos eléctricos continúan siendo una importante causa de mortalidad no natural para una gran parte de las rapaces en muchos países desarrollados, entre ellos España, pero es en los últimos años cuando se ha comenzado a explorar amplias zonas de países menos desarrollados como Mongolia, Sudán, Marruecos o de áreas remotas como la Cordillera del Altai en Rusia y dónde se han detectado altísimas tasas de electrocución. Esto se debe principalmente a la gran cantidad de apoyos peligrosos todavía por detectar y corregir y al escaso muestreo de estas áreas.

De acuerdo con las páginas webs oficiales de los principales operadores eléctricos², haciendo una extrapolación aproximada del número de apoyos existentes por kilómetro cuadrado, puede deducirse que en España existe un total aproximado de 8.000.000 de apoyos eléctricos (tanto aquellos considerados como peligrosos como aquellos que reciben el calificativo de menos peligrosos), contando sólo los que pertenecen a empresas distribuidoras eléctricas, surcando todo el territorio nacional.

Debemos tener en cuenta, siendo conscientes de la dificultad de realizar estimaciones, que el total aproximado de apoyos reparados al año en España no alcanza ni en el mejor de los casos los 20.000 (según datos obtenidos de los convenios entre Comunidades Autónomas y operadores y también por información transmitida por personal de las administraciones responsables en la materia). Si a eso añadimos los millonarios beneficios netos anuales que obtienen los operadores eléctricos de España (superior a los seis mil millones de euros en el año 2020³), y la reparación de cada apoyo cuesta en torno a los 1.500 euros, estaríamos hablando que la inversión realizada por estos operadores sería una parte muy escasa de esos beneficios (posiblemente ni siquiera llegue al 1%), y el problema no se resolvería ni en los próximos cien años. Así, la electrocución de aves de momento en España se está abordando

² [8 cifras clave de las redes eléctricas en España](#)

[Principales magnitudes, i-DE Redes Eléctricas Inteligentes](#)

³ BAYONA, Eduardo. [Los beneficios de las eléctricas aumentan 35 veces más que el consumo de luz](#). *Público*, marzo 2019.

en la práctica bajo la premisa de que constituye un problema crónico sin solución al que en todo caso se estarían aplicando políticas de mínimos o meramente paliativas, pero muy poco efectivas en conjunto.

1.1. Objetivos y estructura del trabajo

El objetivo del presente informe es la revisión de la normativa que se aplica al caso de la electrocución de aves en tendidos eléctricos y la realización de una propuesta de sugerencias técnicas y jurídicas para la organización del sector con el fin de paliar o solucionar esta problemática ambiental.

De conformidad con el contrato sobre "Análisis jurídico de la normativa disponible para evitar la mortalidad de aves en tendidos eléctricos en España" el objeto del presente trabajo se concreta en los siguientes objetivos:

- 1) Descripción de la normativa existente tanto a nivel estatal como autonómico y de la jurisprudencia al respecto.
- 2) Descripción del sistema de financiación para adaptar las líneas eléctricas.
- 3) Análisis de la Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007 y su aplicación a la temática.
- 4) Propuesta de sugerencias para establecer la modificación *lege ferenda* del Real Decreto 1432/2008 o de legislación autonómica relacionada, que podría ser tenido en cuenta por el legislador estatal y el autonómico.

El trabajo se estructura en 8 epígrafes y dos anexos. El primer epígrafe describe la introducción al problema del impacto de la electrocución de aves en tendidos eléctricos, el objeto y la estructura del estudio. Además del marco legal anterior y posterior al Real Decreto 1432/2008 (en adelante RD), sin duda alguna, la norma de referencia en el tema de la electrocución de aves en España.

Los epígrafes II y III tienen por objeto analizar la financiación de la reparación de los tendidos eléctricos y la formalización de convenios entre compañías eléctricas y Comunidades Autónomas. Esta información, totalmente inédita, se ha podido conseguir en gran parte recurriendo directamente a los Boletines Oficiales o bien, a jefes de servicio de las distintas Comunidades Autónomas que por cortesía nos han facilitado dicha información. Se analiza la naturaleza jurídica de estos acuerdos y su validez para su aplicación en la materia. En este mismo capítulo se aborda la posible financiación pública que establece el RD 1432/2008 en relación a algunos de los principios de obligada aplicación en el marco del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea como es el de quien contamina paga. También se analiza el principio de jerarquía normativa y la relación existente entre el Real Decreto y otra normativa aplicable de rango jurídico superior como son la Ley 26/2007 (artículos 9, 17, 18 y 21) de Responsabilidad Medioambiental, de 23 de octubre, la de Industria de 16 de julio (artículos 9 y 10), la del Sector Eléctrico, de 26 de diciembre [(exposición de motivos y artículos 4.3.g); 40.2.r), 53.9 y 54.2], la de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 42/2007, de 13 de diciembre (artículo 54.2) y la de Evaluación de Impacto Ambiental 21/2013 de 9 de diciembre (Artículo 2.d).

El epígrafe IV describe el proceso y metodología utilizado para la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007, con el fin de conocer la situación y aplicación de esta Ley, perspectivas y desarrollo en España, haciendo un especial énfasis sobre la problemática de su aplicación ante la existencia de daños ambientales que produzcan efectos adversos significativos. De la misma manera se especificarán las diferencias entre la responsabilidad subjetiva y objetiva en el caso de la responsabilidad por los daños ocasionados por la actividad eléctrica. Ese mismo epígrafe, en su apartado tercero se dedica a analizar las sentencias existentes hasta la actualidad, fundamentalmente las del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha.

Estas sentencias tienen su origen en los expedientes sancionadores iniciados por el servicio jurídico de la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible en Albacete. También se analiza la influencia de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental en estas sentencias y un caso singular, el acontecido en la Comunidad Valenciana donde gracias a la aplicación de esta Ley a través de la Fiscalía también se ha conseguido la reparación de algunos apoyos eléctricos, pero llama la atención que no se haya llevado a cabo la apertura de expedientes sancionadores indemnizatorios.

El V epígrafe formula una propuesta de contenidos a modo de conclusiones que pensamos debería incorporar la modificación que en estos momentos se está realizando del RD 1432/2008 así como de otra normativa autonómica relacionada con la electrocución de aves y la protección de las mismas. Pensamos que estas recomendaciones podrían servir de apoyo *lege ferenda* para el legislador que afronte la modificación de dichas normas.

En el VI y VII epígrafes, tras los agradecimientos y bibliografía se incluyen dos documentos anexos como epígrafe VIII que consideramos de especial interés como son la relación de toda la normativa autonómica y por otro lado, el Oficio del Fiscal General de Medio Ambiente, de 29 de julio de 2019, donde la Fiscalía pone de relieve la trascendencia que tiene en España la

problemática de la electrocución de aves y promueve la creación de la Red de Seguimiento de la Mortandad de Avifauna Protegida con el objetivo de conocer el problema y reducir las intolerables cifras de mortandad. A pesar de que en este estudio no se profundizará en las cuestiones penales, hemos considerado de interés hacer mención a este Oficio por la gran repercusión que el mismo ha tenido⁴.

1.2. Normativa autonómica previa al RD 1432/2008 de 29 de agosto

En un primer momento, tanto las compañías eléctricas como las administraciones, tomaron el problema como sucesos anecdóticos y únicamente las correcciones se realizaban de manera aislada en aquellas zonas en las cuales se había detectado una elevada mortalidad. Pero con el aumento de las investigaciones que mostraron que era un problema ampliamente extendido en España, se hizo necesario adoptar una legislación que promoviera una serie de medidas preventivas para minimizar los incidentes (Ferrer 2012).

Dicho esfuerzo se vio reflejado en la aprobación, por algunas comunidades autónomas, de disposiciones legales que determinaban una serie de normas técnicas destinadas a reducir la mortalidad. A pesar de la gravedad del problema, sólo siete de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Navarra y La Rioja) aprobaron normativas propias antes de la aprobación de la norma estatal del año 2008.

La estructura y contenido de las diferentes normativas autonómicas previas al RD 1432/2008, tienen elementos comunes que han sido posteriormente los inspiradores del propio RD 1432/2008. Por ejemplo, los apartados donde se define el ámbito de aplicación, la delimitación de áreas especiales donde la normativa es más rigurosa, el establecimiento de normas técnicas concretas que las líneas eléctricas deben cumplir y de los aspectos relacionados con dichas normas que los proyectos o memorias resumen tienen que incluir.

En aspectos relacionados con el ámbito de aplicación también existe una variedad de opciones, así, mientras que el Decreto 5/1999, de 2 de febrero por el que se establecen normas para instalaciones áreas en alta tensión y líneas en baja tensión con fines de protección de la avifauna en Castilla-La

⁴ Los aspectos legales que afectan a la electrocución de aves se recogen entre otros en los artículos 326 bis CP, al 327b) al 330 y al 334. Nos remitimos al [siguiente estudio](#) llevado a cabo por alumnos del Máster en Derecho Ambiental de la Universitat Rovira i Virgili (URV), financiado por el Grupo de estudios y Protección de los Ecosistemas Catalanes (GEPEC).

Mancha no define claramente áreas especiales de protección, Aragón, en el Decreto 34/2005, de 8 de febrero por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones con objeto de proteger la avifauna lo hace y además profusamente: espacios naturales protegidos; ZEPA; LIC; áreas críticas establecidas por planes de recuperación y conservación de hábitats y especies catalogadas como "en peligro", "sensibles a la alteración del hábitat" y "vulnerables", y ciertas áreas urbanas. Extremadura, en el Decreto 47/2004, de 20 de abril, por el que se dictan normas de carácter técnico de adecuación de las líneas eléctricas para la protección del medio ambiente llama la atención que establece el ámbito de aplicación a las áreas determinadas como suelo no urbanizable (Lozano, J. 2005).

También llaman la atención aspectos relacionados con la financiación donde ya se hacen comentarios a la posible financiación público privada y a la suscripción de los convenios de colaboración entre operadores eléctricos y administraciones públicas. En ninguna de esas normativas se habla de la responsabilidad de prevención ni reparación por parte de los operadores privados.

Listado de los Decretos autonómicos aprobados sobre la protección contra tendidos eléctricos en España:

- **Andalucía:** Decreto 194/1990, de 19 de junio, modificado por Decreto 178/2006 de 10 de octubre por el que se establecen normas de protección de la avifauna para las instalaciones eléctricas de alta tensión.
- **Navarra:** Decreto Foral 129/1991, de 4 de abril, por el que se establecen normas de carácter técnico para instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna.
- **Madrid:** Decreto 40/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas técnicas para protección de la avifauna.
- **La Rioja:** Decreto 32/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas técnicas para protección de la avifauna.
- **Castilla La Mancha:** Decreto 5/1999, de 2 de febrero por el que se establecen normas para instalaciones áreas en alta tensión y líneas en baja tensión con fines de protección de la avifauna.

- **Extremadura:** Decreto 73/1996, de 21 de mayo, sobre las condiciones técnicas que deben cumplir las instalaciones eléctricas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para proteger el medio natural.

Decreto 47/2004, de 20 de abril, por el que se dictan normas de carácter técnico de adecuación de las líneas eléctricas para la protección del medio ambiente en Extremadura.

- **Aragón:** Decreto 34/2005, de 8 de febrero por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones con objeto de proteger la avifauna.

Además de lo mencionado, también existen algunas normas aisladas que aprueban Planes de Recuperación que contienen normas aplicables en determinadas zonas: por ejemplo, el Decreto 114/2003 de Castilla y León del águila imperial ibérica. O el Decreto Foral 15/1996 de Navarra por el que se aprueba el Plan de Recuperación del águila perdicera en Navarra que obligó a adaptar toda línea eléctrica que atravesase el ámbito de aplicación espacial del mismo.

Salvo el Decreto Foral 15/1996 ninguno de todos los Decretos referidos contiene disposición de retroactividad respecto de las líneas existentes excepto el Decreto 178/2006 de Andalucía. Es sólo con el RD 1432/2008 cuando se aprueba con carácter general una disposición aplicable a las líneas existentes (se modifiquen o no, todas están obligadas a adecuarse) si bien sólo es aplicable en las zonas prioritarias de protección que designa. Sin embargo, desde que se aprobó el RD 1432 el Decreto de Andalucía no se aplica, lo que tampoco tiene explicación alguna. Además, el Decreto no refiere en absoluto nada sobre financiación pública de ningún tipo como sí hace el RD1432.

Por otro lado, un importante número de leyes estatales, también anteriores al RD 1432/2008 inciden en la necesidad de garantizar la conservación de las especies amenazadas y establecen obligaciones legales claras de prevención y evitación de daños medioambientales por el riesgo de electrocución de fauna:

Listado de las Leyes estatales relacionadas con la protección de electrocución de aves contra tendidos eléctricos en España:

- **La Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 13 de diciembre (artículo 54.2).**

La Ley 7/2018 modificó el artículo 54.2. Ahora es el 54.1.

Artículo 54. Garantía de conservación de especies autóctonas silvestres:

1. *La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera, incluyéndolas en alguna de las categorías mencionadas en los artículos 56 y 58 de esta ley.*

- **La Ley 26/2007 (artículos 9, 17, 18 y 21) de Responsabilidad Medioambiental, de 23 de octubre.**

Artículo 9. Responsabilidad de los operadores.

1. *Los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están obligados a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos.*

Artículo 17. Obligaciones del operador en materia de prevención y de evitación de nuevos daños.

1. *Ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas.*

2. *Asimismo, cuando se hayan producido daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional, el operador de tal actividad tiene el deber de adoptar en los mismos términos las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños.*

Artículo 18. Potestades administrativas en materia de prevención o de evitación de nuevos daños.

La autoridad competente, cuando considere que existe amenaza de daños o de producción de nuevos daños, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI, cualquiera de las siguientes decisiones:

- a) Exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental cuando existan indicios de que va a producirse.*
- b) Exigir al operador que adopte inmediatamente las medidas encaminadas a prevenir y a evitar tales daños y requerir su cumplimiento.*

Artículo 21. Potestades administrativas en materia de reparación de daños.

La autoridad competente, ante un supuesto daño medioambiental, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI cualquiera de las decisiones que se indican a continuación:

- a) Exigir al operador que facilite información adicional relativa a los daños producidos.*
- b) Adoptar, exigir al operador que adopte o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas de carácter urgente para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar...*

- La Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, de 26 de diciembre [(exposición de motivos y artículos 4.3.g; 40.2.r) y 54.2].

4. Dicha planificación incluirá los siguientes aspectos.

4.3.g.) Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades.

40.2. Los distribuidores, como titulares de las redes de distribución, tendrán las siguientes obligaciones:

r) Determinar, en el ejercicio de la función de gestor de su red de distribución, los criterios de la explotación y mantenimiento de las redes garantizando la seguridad, la fiabilidad y la eficacia de las mismas, de acuerdo con la normativa ambiental que les sea aplicable.

- La Ley 21/1992 de Industria, de 16 de julio (artículos 9 y 10), aplicable por mandato del artículo 53.9 de la Ley 24/2013 ya que ésta no incorpora la cuestión específica de la electrocución de fauna.

Artículo 9. Objeto de la seguridad.

1. La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente..."

2. Las actividades de prevención y protección tendrán como finalidad limitar las causas que originen los riesgos, así como establecer los controles que permitan detectar o contribuir a evitar aquellas circunstancias que pudieran dar lugar a la aparición de riesgos y mitigar las consecuencias de posibles accidentes.

3. Tendrán la consideración de riesgos relacionados con la seguridad industrial los que puedan producir lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente,..."

Artículo 10. Prevención y limitación de riesgos.

1. Las instalaciones, equipos, actividades y productos industriales, así como su utilización y funcionamiento deberán ajustarse a los requisitos legales y reglamentarios de seguridad.

2. En los supuestos en que, a través de la correspondiente inspección, se apreciarán defectos o deficiencias que impliquen un riesgo grave e inminente de daños a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, la Administración competente podrá acordar la paralización temporal de la actividad, total o parcial, requiriendo a los responsables para que corrijan las deficiencias o ajusten su funcionamiento a las normas reguladoras, sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse por la infracción cometida y de las medidas previstas en la legislación laboral.

- **La Ley 21/2013 de Evaluación de Impacto Ambiental, de 9 de diciembre (artículo 2.d).**

Artículo 2. Principios de la evaluación ambiental

d) Quien contamina paga

1.3. El RD 1432/2008 de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión

El día 13 de septiembre del año 2008 se publicó el RD 1432/2008 por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión⁵. Este decreto insta a las Comunidades Autónomas a designar unas Zonas de Protección en las que se obliga a la corrección de los tendidos peligrosos para la electrocución de las aves y además establece medidas voluntarias para evitar la colisión.

La elaboración del Decreto se debió ver influenciada por la presión ejercida tanto por el Ministerio de Industria como por los operadores eléctricos. El resultado final fue un documento muy favorable hacia los intereses de estos en cuestiones relacionadas con la financiación para la modificación de los tendidos, estableciendo prioridad en modificar aquellos considerados más peligrosos, pero solo en determinadas zonas.

El ámbito de aplicación de esta norma se circunscribe a unas áreas denominadas "**Zonas de Protección**", las cuales incluyen:

- a) Las zonas designadas como Zonas de Especial Protección para las Aves ZEPA.
- b) Ámbitos de aplicación de los Planes de Recuperación o Planes de Conservación para especies amenazadas.
- c) Áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aves catalogadas (cuando no han sido incluidas en los puntos anteriores, 1.a y 1.b).

Según la normativa, las áreas prioritarias que se incluyen en el último punto del ámbito de aplicación, deben ser designadas por resolución motivada y publicada en el Diario Oficial por la Comunidad Autónoma en el plazo de 1 año. A su vez, el artículo 5.2 señala que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Real decreto y mediante resolución motivada, el órgano competente de cada Comunidad Autónoma determinará las líneas

⁵ [Decreto 5/1999, de 2 de febrero, por el que se establecen normas para instalaciones eléctricas aéreas en alta tensión y líneas aéreas en baja tensión con fines de protección de la avifauna.](#)

que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo. Dicha resolución será notificada a los titulares de las líneas y publicada en el respectivo diario oficial.

El órgano competente de cada Comunidad Autónoma dispondrá la publicación en el correspondiente Diario Oficial de las zonas de protección existentes en sus respectivos ámbitos territoriales en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Real Decreto. Sin la aprobación de estas normativas no podrían optar a recibir fondos para la corrección vía ministerio.

En cuanto a la financiación, la Disposición Adicional Única dispone el Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas. Según la cual, para lograr el cumplimiento de los fines perseguidos por el Real Decreto, el Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, habilitará los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones contempladas en la disposición transitoria única, apartado 2, en un plazo no superior a los cinco años desde la entrada en vigor de este real decreto. La ejecución de las adaptaciones en ningún caso superará los dos años desde la aprobación de la financiación correspondiente. En el epígrafe II se analiza con más detalle los aspectos ligados con esta cuestión.

1.4. Normativa autonómica posterior al RD 1432/2008

Tan sólo dos Comunidades Autónomas, Castilla-La Mancha y Andalucía cumplieron el plazo establecido a la hora de designar las zonas de protección en el RD 1432/2008 (ver Figura 1). Otras ocho Comunidades lo aprobaron con un retraso de entre uno y dos años, mientras que otro grupo de seis comunidades tardaron de cuatro a ocho años en su aprobación. El caso de máxima desidia lo protagoniza Asturias, la cual tardó once años en la aprobación del decreto de designación de zonas de protección o Melilla, que ni siquiera las tiene (ver Figura 1).

En el anexo I se han incluido todas las normativas autonómicas relativas a la designación de zonas de protección.

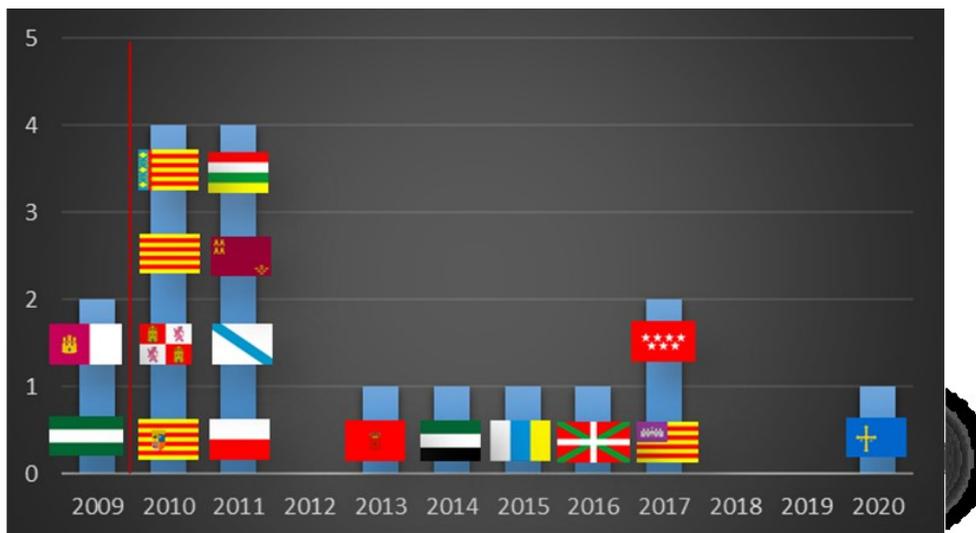


Figura 1. Año de aprobación de las Zonas de Protección por las Comunidades Autónomas de acuerdo al RD1432/2008. La línea roja indica el plazo máximo otorgado por el RD1432/2008 para su publicación. Fuente: Elaboración propia.

La aplicación práctica de los criterios del RD 1432/2008 para la designación de las zonas de protección fue muy diferente entre las Comunidades Autónomas, lo que resultó una red de protección muy heterogénea. Mientras que algunas se ciñeron estrictamente a la inclusión de Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA) y las zonas incluidas en los Planes de Conservación de especies amenazadas, otras utilizaron modelos espaciales predictivos para la localización de los focos de elevada mortalidad en los que concentrar los esfuerzos de protección designándolos como Áreas Prioritarias. Este fue el caso de la Comunidad Valenciana (Pérez-García et al. 2015).

Varios estudios científicos han establecido que la estrategia más favorable para reducir eficazmente las tasas de mortalidad es centrar los esfuerzos en las zonas de mayor mortalidad, estas zonas pueden concentrar hasta el 80% de las electrocuciones en tan solo 10% del territorio. Con el establecimiento en el RD 1432/2008 de unos criterios para la designación de las zonas de prioridad, y a tenor de la malograda situación económica sufrida en aquellos años, la estrategia más efectiva para la maximización de resultados positivos era actuar de forma correctiva seleccionando áreas de alta mortalidad. Pero, paralelamente, centrarse exclusivamente en las áreas de mayor uso o mayor mortalidad dejaba fuera de protección amplias zonas en las que el Decreto permitía construir apoyos peligrosos. Tomando desde el punto de vista preventivo las zonas de protección deberían ser lo más amplias posibles ya que si no podrían quedar fuera por ejemplo zonas de expansión para especies protegidas o zonas en la que determinados años se producen concentración de inmaduros y jóvenes.

Es interesante señalar que a la par que la última comunidad autónoma, Asturias, aprobaba la primera normativa con la designación de las zonas de protección, otras como Castilla y León o la Comunidad Valenciana aprobaron o iniciaron los trámites, respectivamente, para la ampliación de las zonas de protección ya aprobadas. En el caso de la Comunidad de Castilla y León⁶, se establecieron como zona de protección la totalidad del territorio de dicha comunidad, lo que permite que en ninguna zona de su territorio se pueda instalar un tendido nuevo que no cumpla con la normativa de seguridad para las aves establecida en el RD 11432/2008.

Se espera que en el futuro más Comunidades Autónomas sigan estos pasos y aumenten la superficie protegida hasta prácticamente la totalidad de su territorio. Esto ha sido favorecido por el cambio en la interpretación de una forma más preventiva de la normativa en detrimento de la interpretación más correctiva, y en segundo lugar por los criterios utilizados por el Ministerio en el reparto de financiación, el cual favorece a las Comunidades con mayor superficie de protección aprobada.

Todas las comunidades autónomas, salvo Castilla-La Mancha, incumplieron el plazo impuesto por el Ministerio para la publicación del inventario de líneas que no se ajustan a la normativa (ver Figura 2). La mayoría tardó hasta una media de 10 años más en publicarlo, y de hecho aún hay dos, a fecha de cierre de este informe, Asturias y Cantabria, que no han sido publicadas. Aragón tampoco aunque tiene en marcha un trámite de información pública y está a punto de sacar el listado o inventario.⁷

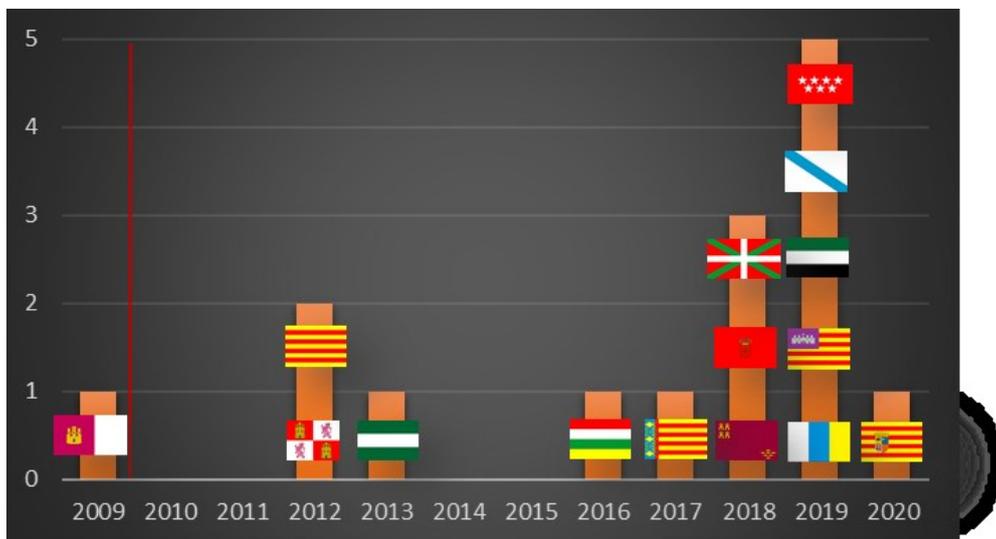


Figura 2. Años de publicación del inventario de líneas eléctricas dentro de las Zonas de Protección que no cumplen con el RD 1432/2008 por las Comunidades Autónomas. La línea roja indica el plazo máximo otorgado por el RD 1432/2008. Fuente: Elaboración propia.

⁶ Núm. 30 Jueves, 13 de febrero de 2020.

⁷ [Situación actual de las Zonas de protección y listados de líneas](#)

2. MARCO JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN PARA LA ADAPTACIÓN DE LAS LÍNEAS ELÉCTRICAS

En este capítulo se analiza el marco jurídico regulador de la financiación para la adaptación de las líneas eléctricas existentes o, dicho de otro modo, quién debe asumir el coste que conlleva la ejecución de los proyectos técnicos y de qué forma. Unos proyectos que, por otra parte, también suponen un desembolso económico para los titulares de las líneas. En una primera aproximación, y como no podía ser de otra forma, nos detendremos en el RD 1432/2008, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas eléctricas de alta tensión; y más concretamente, en su Disposición adicional única "Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas". Esta sería la arteria principal en la que deben culminar las obligaciones marcadas para todas las partes implicadas, dígase Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y titulares de líneas eléctricas. Por tanto, nos centraremos en el estudio de estas obligaciones y en la repercusión que supone el cumplimiento o incumplimiento de las mismas para poner en funcionamiento o conseguir que funcione la maquinaria de la financiación.

En segundo lugar, será objeto de examen la normativa por la que se establecen las bases reguladoras de la financiación haciendo especial hincapié en el RD 264/2017, de 17 de marzo. Se pondrá de relieve la tardanza con la que fue aprobada la norma, los requisitos que deben cumplir los proyectos para ser financiados y si efectivamente ha tenido la repercusión que se esperaba por medio de la correspondiente canalización de ayudas. Paralelamente, se analizará la problemática derivada de la centralización de la gestión de subvenciones que desembocó en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por la Generalitat de Cataluña. En definitiva, el interrogante que nos planteamos es si a través de toda esta política de subvenciones se ha conseguido el principal objetivo que se persigue, que no es otro que el de proteger y conservar la avifauna.

Uno de los extremos que nos ha llamado la atención es el amparo que han buscado las compañías eléctricas para eludir el cumplimiento de sus obligaciones, que no es otro que la falta de financiación. Lo que nos planteamos es si el dinero público debe canalizarse para enmendar o costear la responsabilidad de aquellos que con su actitud coadyuvan a las electrocuciones o colisiones de la avifauna. En esta estela, se analizará el contenido del Dictamen del Consejo de Estado en orden a la defensa de la financiación a cargo de la Administración central.

Finalmente, sobresale la disyuntiva entre la consideración de la financiación como una mera declaración programática -es decir, lo que se piensa hacer- y la asunción de los costes de adaptación o reparación de líneas eléctricas por parte de sus titulares, tanto si existe o no financiación, o cuando ésta fuera insuficiente. Momento a partir del cual será objeto de estudio la repercusión del principio de jerarquía normativa y la ponderación de los principios generales del derecho, muy especialmente, el principio de “quien contamina paga”.

2.1. Alcance de la financiación de las adaptaciones de líneas eléctricas por la Administración General del Estado

La Disposición adicional única “Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas” del RD 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas eléctricas de alta tensión señala expresamente: “Para lograr el cumplimiento de los fines perseguidos por este RD, el Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, habilitará los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones contempladas en la disposición transitoria única, apartado 2, en un plazo no superior a los cinco años desde la entrada en vigor de este RD. La ejecución de las adaptaciones en ningún caso superará los dos años desde la aprobación de la financiación correspondiente”.

Vaya por delante que el RD 1432/2008 entró en vigor el 14 de septiembre de 2008. La anterior disposición adicional nos remite al apartado 2 de la disposición transitoria única para determinar las adaptaciones a las que hace referencia y que textualmente dice: 2. Los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión a las que se refiere el artículo 3.2, deberán presentar ante el órgano competente y en el plazo de un año a partir de la notificación de la resolución de la comunidad autónoma a que se refiere el artículo 5.2, el correspondiente proyecto para adaptarlas a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 y en el anexo, debiéndose optar por aquellas soluciones técnicamente viables que aseguren la mínima afección posible a la continuidad del suministro. La ejecución del proyecto (*de adaptación presentado por el titular*) dependerá de la disponibilidad de la financiación prevista en el Plan de inversiones de la disposición adicional única.

De la simple lectura de ambas disposiciones, queda claro que corresponde al Estado y no a las Comunidades Autónomas asumir la financiación de dichas adaptaciones. Pero es que aún va más allá, por cuanto la ejecución de los proyectos técnicos se hace depender de la disponibilidad de financiación, lo cual no significa que los titulares de las líneas eléctricas puedan eludir sus responsabilidades basándose en la ausencia o escasez de fondos, como

finalmente explicaremos. Asimismo, en un plazo de siete años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008 deberían haber estado ejecutadas las adaptaciones de las líneas eléctricas, lo que no ha sucedido en la práctica.

Continuando con la pluralidad de remisiones, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.2 RD 1432/2008, la propia norma resulta aplicable a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos existentes a su entrada en vigor, ubicadas en zonas de protección (a saber, ZEPAs, ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación de aves amenazadas, y áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aves amenazadas cuando no estén incluidas en las otras dos), siendo obligatorias las medidas de protección contra la electrocución y voluntarias las medidas de protección contra la colisión.

A su vez, el artículo 5.2 señala que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Real decreto y mediante resolución motivada, el órgano competente de cada Comunidad Autónoma determinará las líneas que, entre las referidas en el artículo 3.2, no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo. Dicha resolución será notificada a los titulares de las líneas y publicada en el respectivo diario oficial.

Es decir, las prescripciones técnicas a las que deben ajustarse las líneas eléctricas no son solo las de nueva construcción, sino que también abarca las existentes a su entrada en vigor con las salvedades expuestas.

En una primera aproximación a este entrecruzamiento de disposiciones y preceptos, se considera que la lectura debe hacerse de abajo hacia arriba hasta llegar al vértice de la financiación. El mayor problema que subyace en esta disposición es el cajón de sastre o las múltiples interpretaciones que entraña la expresión "mecanismos y presupuestos" para acometer la financiación total. ¿Cuáles han sido aquellos? ¿Es la Administración central la que, en principio, debe asumir el coste total de la inversión que requiera la corrección de tendidos eléctricos para la protección de la avifauna? ¿De qué mecanismos estamos hablando? Subvenciones; canalización de ayudas a través de proyectos; fondos comunitarios; medidas fiscales... Efectuemos una u otra interpretación, lo cierto es que su traducción en la práctica responde a un "cálculo de cantidad de dinero".

Es cierto que la dotación del plan de inversiones a través de los correspondientes mecanismos y presupuestos debería haberse llevado a cabo con anterioridad al 14 de septiembre de 2013 (cosa que no se hizo), máxime teniendo en cuenta que es al Gobierno central, a través del Ministerio competente, a quien corresponde asumir la financiación total de las

adaptaciones de las líneas eléctricas contempladas. Por tanto, durante ese largo periodo de tiempo debería haber previsto o, al menos, haber efectuado un cálculo aproximado del montante de la carga inversora y haber especificado los mecanismos adecuados con los que contaba para hacer frente a la financiación.

Ahora bien, para canalizar la financiación era necesario que las CCAA actuaran con carácter previo, tal y como se desprende del artículo 5.2 o, al menos, que prestaran su colaboración a la Administración General del Estado, en el sentido de la delimitación de determinadas zonas de protección y determinación de las líneas existentes (artículos 4 y 5). Asimismo, en el plazo de un año a partir de la publicación de las zonas de protección, las CCAA deberían haber realizado un inventario de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes que provocaran una significativa y contrastada mortalidad por colisión (Disposición transitoria única, apartado 3). (Véanse figuras números 1 y 2).

Lo cierto es que, en el triángulo compuesto por Administración General del Estado, CCAA y titulares de líneas eléctricas, y a pesar de que se han iniciado actuaciones tendentes a aminorar los daños ocasionados en la avifauna, han sido de todo punto insuficientes y no han dado los resultados esperados y, ni mucho menos, se ha cumplido con la normativa en vigor.

Insistimos en que los plazos previstos en el RD 1432/2008 fueron incumplidos en su totalidad. Es decir, como las CCAA no delimitaban las zonas de protección o lo hacían con mucho retraso, o no procedían a identificar las líneas eléctricas, los titulares de estas últimas tampoco prepararon sus proyectos técnicos de subsanación. Y con base en este panorama, a la Administración General del Estado no le preocupó en demasía reservar partidas presupuestarias para este fin. Ello no significa que durante todo este tiempo no se hayan aprovechado fondos europeos o se hayan formalizado convenios o recurrido a otras fórmulas de financiación; en cualquier caso y a todas luces, insuficientes.

Dentro de este marco de actuación, en 2017 (casi nueve años después de la entrada en vigor del RD 1432/2008), el Gobierno Central se decantó por una vía directa de financiación a través de la aprobación de un RD en el que se establecieron las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión, que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

2.2. RD 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases de financiación para la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el RD 1432/2008

En primer lugar, insistimos en el considerable retraso con el que se aprobó esta norma, probablemente derivado de las dificultades de consolidación fiscal en los años anteriores. Su objeto es establecer las bases reguladoras para compensar los costes derivados de la adaptación de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, establecidas en el artículo 3.2 del RD 1432/2008 (las existentes a su entrada en vigor, ubicadas en zonas de protección que no se ajusten a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 y en el anexo y causantes de una significativa mortandad de aves por electrocución).

Por tanto, como consecuencia del vínculo existente entre ambos Reales decretos, se desprende claramente que la finalidad fundamental del RD 264/2017 no es por sí misma la adecuación de las líneas eléctricas de alta tensión aéreas, sino precisamente hacerlo a fin de evitar la muerte de aves protegidas al estrellarse o electrocutarse, y ello siempre que las mencionadas líneas estuviesen ubicadas en zonas de protección de estas aves.

Es más, se puede afirmar la naturaleza claramente subvencional de esta norma, dado que establece bases reguladoras, pero ello no es óbice para considerar que su objetivo principal es la mejora o reforma de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión causantes de la muerte de aves protegidas, con el consiguiente impacto negativo para el medio ambiente que eso produce.

En su Exposición de Motivos, llama la atención que se apele a la insuficiencia de las actuaciones que el Estado, las Comunidades Autónomas y los titulares de líneas eléctricas venían realizando para la corrección de líneas eléctricas. Por lo que respecta a la Administración central, ¿se referirá a la insuficiencia o el retraso de aquellos mecanismos y presupuestos que constituían el plan de inversiones? Lo que tampoco resulta comprensible es que casi nueve años después de la aprobación del RD 1432/2008, vea la luz una nueva norma que establece las bases reguladoras para compensar los costes derivados de la adaptación de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, establecidas en el artículo 3.2 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto. Una vez más se demuestra la falta de cumplimiento de la normativa, en mayor o menor medida, por todos los agentes implicados.

Asimismo, la financiación se considera compensación por servicio público (el párrafo 2º del artículo 1 señala: “se declara como servicio de interés económico general la realización de los proyectos de adaptación de las líneas

eléctricas de alta tensión...) y se rige por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en su Reglamento, aprobado por el RD 887/2006, de 21 de julio. Esta declaración “como de servicio de interés económico general” es necesaria para que las ayudas sean consideradas compatibles con el mercado interior. Con carácter general se exige que el procedimiento de concesión sea el de concurrencia competitiva y que se explicita el presupuesto disponible en las convocatorias de ayudas.

La financiación será a cargo de la aplicación presupuestaria que se determine en cada ejercicio económico y quedará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado, como no podía ser de otra forma. La cantidad máxima por titular debe establecerse en cada convocatoria en función del crédito disponible, sin que en ningún caso pueda rebasar la cantidad de 15 millones de euros al año. Y el procedimiento de concesión se realizará mediante convocatorias públicas anuales.

Este Real decreto prevé dos tipos de subvenciones: dinerarias, destinadas a los titulares de líneas de alta tensión que sean empresas de distribución eléctrica; y subvenciones en especie para aquellos propietarios de líneas que no tengan la condición de empresa de distribución eléctrica, consistentes en que la realización de los proyectos de corrección y la ejecución de los proyectos será realizada directamente por el Ministerio. Es decir, la clásica subvención dineraria, que se otorga a fondo perdido y vinculada al cumplimiento de la finalidad que pretende alcanzar la norma, y la otra, la subvención en especie, consistente en la realización material de actuaciones por parte de la Administración pública o entidad autorizada por ella.

Tengamos presente que el presupuesto jurídico más importante de la subvención es la previsión normativa o sometimiento al principio de legalidad, entendido como atribución previa de potestad por parte de una norma con rango suficiente. Para determinar su concepto y características, nos ha resultado esclarecedora la STS de 10 de diciembre de 2012, en la que el Tribunal afirma lo siguiente: “la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir la administración a través de unos condicionamientos o de un *modus*”.

Sin embargo, no olvidemos que la disposición adicional única del RD 1432/2008 se encabeza con el término “plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas”; por lo que no se está refiriendo directamente a ayudas propiamente dichas sino a una obligación de proceder a adaptar instalaciones

con cargo a presupuestos públicos, medidas que, incluso, pueden llevar a cabo directamente las Administraciones, si, por ejemplo, el titular no presentara a tiempo el correspondiente proyecto. No obstante, se conjuga una ventaja patrimonial a favor del beneficiario con la satisfacción de un objetivo de interés general elegido y determinado por la propia Administración, de tal manera que la compensación económica del beneficiario no puede quedar desvinculada de la persecución del interés general.

Únicamente se financiarán los proyectos que cumplan una serie de requisitos sumatorios: 1. Referirse a líneas eléctricas que figuren en el inventario de líneas eléctricas aéreas de alta tensión que provocan una significativa y contrastada mortalidad por electrocución de aves. 2. Las aves deben estar incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, y en los catálogos autonómicos, inventario al que se refiere la disposición transitoria única. 3 del RD 1432/2008, de 29 de agosto. 3. Contemplar actuaciones de corrección estructural de las líneas eléctricas que garanticen las distancias de seguridad entre elementos conductores. 4. Cumplir con las prescripciones técnicas reguladas en el artículo 6 del RD 1432/2008, de 29 de agosto.

Entre todos estos proyectos se otorga prioridad a aquéllos que tengan por objeto líneas eléctricas cuya incidencia en la mortandad de especies en peligro de extinción o de otras especies amenazadas haya sido probada, así como aquellos proyectos que se refieran a líneas eléctricas en las que la electrocución de aves haya sido causa de incendio forestal grave, así como líneas que discurran en el territorio de un Parque Nacional (artículo 5).

Debido a la centralización de la gestión de esta financiación, por cuanto los trámites administrativos de presentación de solicitudes, ordenación, instrucción y resolución del procedimiento recaían en órganos de la Administración General del Estado (artículos 9, 10 y 12); es por lo que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteó el correspondiente conflicto positivo de competencias.

De hecho, en la propia Exposición de Motivos del RD 264/2017 se dice expresamente:

“Las peculiaridades de las ayudas que se regulan en el presente real decreto impiden la gestión territorializada de los fondos, debido a que muchas de las comunidades autónomas carecen de este tipo de programas de financiación y a la imposibilidad de establecer criterios previos para la distribución del presupuesto, lo que hace inviable determinar una distribución del mismo por comunidades autónomas. Esto determina que el presupuesto destinado a la financiación de los proyectos de adaptación de tendidos eléctricos no pueda fraccionarse. Por lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 86.1

de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la gestión de la financiación de los proyectos de inversión, que se regulan en este real decreto, debe realizarse centralizadamente por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente para asegurar la plena efectividad de las actuaciones de fomento de la seguridad de las líneas eléctricas, así como para garantizar idénticas posibilidades de obtención o disfrute de dicha financiación por parte de sus potenciales destinatarios, mediante el cumplimiento de unos requisitos idénticos en todo el territorio nacional”.

Veamos a continuación cuál fue el resultado del proceso constitucional.

2.3. Sentencia 88/2018 del pleno del Tribunal Constitucional, de 19 de julio de 2018. Ponente: Encarnación Roca Trías

Tal y como se ha indicado anteriormente, este proceso constitucional tuvo por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 7, apartados primero y quinto; 9, apartado tercero; 10, primer párrafo y apartado segundo k; 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo; 14, apartado segundo; 15, apartado segundo, y 20 del RD 264/2017, de 17 de marzo.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña consideró que el RD 264/2017 debió encuadrarse en el ámbito material “medio ambiente”. A su vez, entendió que los preceptos impugnados atribuían funciones ejecutivas a la Administración General del Estado en cuanto a la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones previstas en la norma, por lo que resultaban contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y a la consolidada doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas.

El contexto en el que se planteó este conflicto está relacionado con la necesidad de luchar contra la electrocución y la colisión de las aves en líneas eléctricas, que aparece en el artículo 60.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Lo que en realidad se cuestionó el Gobierno de la Generalitat es que del RD 264/2017 derive la gestión centralizada de las ayudas en cuestión.

El Tribunal consideró que la controversia suscitada respecto a la regulación de las subvenciones está directamente relacionada con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. De conformidad con el Preámbulo y el articulado del RD 264/2017, entendió que la controversia no debía encuadrarse en la materia “energía” (artículo 149.1 CE) sino en la materia medioambiental, por cuanto “del contenido y finalidad de la norma se desprende que las subvenciones tratan de conseguir un objetivo de política medioambiental”. De ahí que deba subsumirse en el artículo 149.1.23 CE.

La Sala se detuvo en su propia doctrina sobre subvenciones (STC 13/1992) y analizó la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de que el Estado pueda asumir de forma centralizada las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de ayudas.

En el apartado II del Preámbulo del RD 264/2017 se justifica la centralización en que muchas de las CCAA carecen de este tipo de programas de financiación y en "la imposibilidad de establecer criterios previos para la distribución del presupuesto". Por su parte, el Abogado del Estado justificó esta gestión centralizada en que las líneas de transporte de energía eléctrica a las que se refiere la norma transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, lo que se relacionaría con la competencia exclusiva del Estado en materia de autorización de instalaciones eléctricas (artículo 149.1.22 CE). En segundo lugar, sostuvo que es preciso priorizar las líneas eléctricas subvencionables atendiendo a criterios de gravedad iguales para todo el territorio nacional, primando los tramos de mayor impacto. Y, en tercer lugar, argumentó que la norma garantiza la participación autonómica en tanto prevé la presencia de las administraciones autonómicas en la Comisión de valoración del artículo 12.4.

La Sala consideró que estos argumentos eran inadecuados. Y para ello se basó en que la norma establece con claridad que la financiación de los proyectos se efectúa con cargo al presupuesto de un Ministerio determinado. Las ayudas únicamente se conceden a líneas de alta tensión que se pueden determinar a través de los criterios que la misma proporciona. Las medidas para la protección de la avifauna no se refieren a la totalidad de la línea sino solo a los tramos identificados, es decir, las ubicadas en la zona de protección. No resulta aplicable, por ser ajeno a la cuestión que se debate, el título competencial del artículo 149.1.22 CE. "La territorialización no impide que se tomen en consideración los tramos de mayor impacto desde el punto de vista de los objetivos perseguidos por la norma". La participación autonómica no puede sustituir la asunción de las facultades de gestión que corresponde a las CCAA. Por tanto, no resulta imposible establecer criterios previos para la distribución territorial de las ayudas.

En definitiva, estima prácticamente en su totalidad el conflicto positivo planteado y anula los preceptos relacionados. En concreto, aquellos que se refieren a la fijación del importe de cada ayuda, su convocatoria o la recepción del modelo de solicitud por parte del Secretario de Estado de Medio Ambiente. Otro aspecto es el de la realización de los trabajos de adaptación de las líneas, que es una función ejecutiva correspondiente a las CCAA, de ahí que se anule el artículo 10.2 k). Las previsiones sobre ordenación, instrucción y resolución de las ayudas, en la medida en que designan órganos estatales resultan inconstitucionales. Lo mismo sucede con la composición de la comisión de valoración, la justificación de las ayudas en especie o la publicidad de las ayudas.

Una vez encuadrada la controversia en la materia de “medio ambiente”, el Estado, aunque ostenta competencias básicas en esta materia, no puede retener en este caso y de manera excepcional el régimen de otorgamiento y gestión de las ayudas, tal y como aparece recogido en la propia norma. Al efecto, la mayoría de los aspectos recogidos en los preceptos impugnados son propios de la gestión o ejecución de las subvenciones, -a título de ejemplo, la fijación del importe de cada ayuda- y, por ende, competencia de las Comunidades Autónomas. En definitiva, no han concurrido supuestos excepcionales plenamente justificados que hubieran amparado aquella centralización de funciones, por lo que no cabe marginar a las CCAA de sus funciones ejecutivas a través de un sistema de gestión directa centralizada, impidiendo la territorialización de los fondos presupuestados y la intervención de las CCAA⁸.

2.4. Alcance de la financiación

A la vista de lo expuesto hasta ahora y de la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional en orden a la gestión de las subvenciones, llegamos a la conclusión de que con un retraso más que pronunciado en el tiempo, la determinación de las zonas de protección y la identificación de las líneas eléctricas se ha llevado a cabo por parte de las CCAA en su práctica totalidad.

En cuanto a la financiación propiamente dicha, los hitos fundamentales que han tenido lugar a raíz de la aprobación del RD 264/2017 son los siguientes:

El Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo que contempla la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el órgano de colaboración entre el Gobierno de España y las Comunidades Autónomas en materia ambiental, que se celebró el pasado 30 de septiembre de 2019. Entre otras cuestiones, el Consejo de Ministros ha autorizado la distribución territorial de 3,5 millones de euros destinados a la modificación de tendidos eléctricos para evitar daños por electrocución a la avifauna en 12 autonomías.

Estos créditos presupuestarios contribuirán a la modificación de los tendidos eléctricos peligrosos para garantizar que ya no supongan ningún riesgo para las aves que se posen en ellos. De acuerdo con el criterio de reparto

⁸ Véase BLASCO HEDO, Eva. [Sentencia 88/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 19 de julio de 2018](#). Ponente: Encarnación Roca Trías. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 83, octubre 2018, pp. 180-183. Véase también VALENCIA MARTÍN, Germán. [Jurisprudencia Constitucional: Fracking punto y final](#). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 346-352. Destacar el apartado 2.4 Líneas Eléctricas de alta tensión y protección de la avifauna (STC 88/2018)

consensuado por el Ministerio para la Transición Ecológica y las Comunidades Autónomas para el ejercicio presupuestario de 2019, se asignan cantidades, proporcionales a su superficie, a las regiones que hayan declarado zonas de protección y hayan notificado las líneas peligrosas, de acuerdo con el Real Decreto 1432/2008.

Según estos criterios, Andalucía recibirá 820.660€; Castilla-La Mancha, 784.979€; Castilla y León, 749.298€; Extremadura, 463.851€; y Cataluña, 312.128€. Les siguen la Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana, a las que les corresponden 107.042€ respectivamente; y Región de Murcia, con 71.361€. Islas Baleares, La Rioja, País Vasco y Comunidad de Madrid percibirán, cada una, 35.680,90 €⁹.

Por otra parte, se debe destacar el Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente 2018-2020. Bajo el título "subvención para la adaptación de líneas eléctricas para la protección de la avifauna", los costes previsibles y el reparto por anualidades es el siguiente: Año 2018: 750.000 €. Año 2019: 3.000.000 €. Año 2020: 4.000.000 €. El procedimiento de concesión es el de concurrencia competitiva¹⁰.

La cuestión que nos planteamos es si efectivamente se han aprobado las correspondientes convocatorias de ayudas y, en su caso, si se han resuelto. Al efecto, nos referimos a las siguientes:

- Orden 125/2018, de 24 de julio, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, previstas en la actuación 060d1ES21100101 (OT6_21100001), del Programa Operativo Regional Feder de Castilla-La Mancha 2014-2020. (DOCM núm. 149, de 31 de julio de 2018).¹¹

⁹[El Consejo de Ministros aprueba el reparto territorial de 3,5 millones para financiar la adaptación de tendidos eléctricos con el fin de evitar daños a la avifauna](#)

¹⁰ [Plan estratégico de subvenciones del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2018-2020.](#)

¹¹ [Orden 125/2018, de 24 de julio, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, previstas en la actuación 060d1ES21100101 \(OT6_21100001\), del Programa Operativo Regional Feder de Castilla-La Mancha 2014-2020](#)

Las ayudas establecidas en la presente Orden tienen por objeto ejecutar acciones para la conservación de hábitat y especies de interés comunitario, evitando colisiones y electrocuciones de especies gregarias y planeadoras, especialmente aquellas acogidas a algún régimen de protección. Estas ayudas, cofinanciadas por la Unión Europea, están destinadas a entidades titulares de líneas eléctricas de alta tensión, para la adaptación de los tendidos eléctricos en el ámbito territorial de Castilla la Mancha.

Los beneficiarios de estas ayudas serán personas jurídicas, públicas o privadas, titulares de líneas eléctricas de alta tensión que sean empresas de distribución eléctrica. Los gastos elegibles serán los que tengan por objeto:

- a) La corrección de apoyos que implican un peligro claro de electrocución para las aves.
- b) La adecuación y sustitución de crucetas existentes que entrañen un peligro claro para la electrocución de las aves.
- c) El aislamiento de conductores y otros elementos de tensión mediante funda plástica.
- d) Instalación de salvapájaros o señaladores visuales.

Todas las actuaciones estarán condicionadas a lo establecido en el Real Decreto 1432/2008, 29 de agosto y destinadas a cumplir lo estipulado en esta norma.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estas ayudas se otorgarán en la modalidad de subvención no reembolsable, por el procedimiento de concurrencia competitiva.

En el anexo I se determinan los valores unitarios máximos, recogidos en el acuerdo marco de servicios de corrección de tendidos eléctricos de alta tensión del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

La financiación prevista en esta Orden no tiene la consideración de ayudas de Estado, dado que se cumplen los cuatro criterios señalados en la Sentencia *Altmark*¹² y resultan plenamente compatibles con el mercado

¹² Como es bien sabido, la sentencia *Altmark* -en un esfuerzo clarificador frente a la jurisprudencia previa- introduce criterios para identificar cuándo las *compensaciones* por el cumplimiento de obligaciones de servicio público no deben ser consideradas como ayudas de Estado, no siendo, entonces, de aplicación lo dispuesto en los artículos 107 y 108 TFUE. En rigor, en esta sentencia, el Tribunal de Justicia abandona el «criterio de la ayuda» que había manejado en algún supuesto previo para decantarse finalmente por el «criterio de la compensación», en el entendimiento de que, existiendo propiamente

interior, de acuerdo con lo dispuesto en la Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de Diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, al cumplirse los requisitos establecidos en la misma, ya que estas ayudas no superarán en ningún caso los 15 millones de euros anuales.

Por otra parte, el Reglamento (UE) n° 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006, establece para el período de programación 2014-2020, en su artículo 5 apartado 6 d) como prioridad de inversión, la protección y el restablecimiento de la biodiversidad y del suelo y el fomento de los servicios de los ecosistemas, inclusive a través de Natura 2000 y de infraestructuras ecológicas.

El Programa Operativo de Castilla-La Mancha 2014-2020, en su actuación 060d1ES21100101 denominada Programa de Acción Prioritaria Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha, contribuye a alcanzar los objetivos marcados para esta prioridad.¹³

compensación -concepto evocado por la referencia al «reembolso» expresamente aludida por el artículo 93 del Tratado en relación con las ayudas al transporte terrestre-, en términos de mera *contraprestación* por cargas de servicio público, no puede hablarse de ayuda, pues la idea de compensación excluye la existencia de ventaja económica alguna a favor de la entidad beneficiaria, extremo éste implícito en aquel concepto y que justifica su prohibición.

Con las *compensaciones* de servicio público se trata, en puridad, de *recomponer* una situación de *desequilibrio* en la situación de competencia derivada de la imposición de una sobrecarga a determinado operador a los efectos de garantizar ciertas prestaciones de interés general. De ahí que sea crucial determinar con precisión bajo qué criterios el flujo público se limita a *compensar*, siendo determinante, a estos efectos, a partir de la sentencia *Altmark*, la consideración del criterio de eficiencia.

Para que exista *compensación* y no ayuda, la jurisprudencia *Altmark* establece cuatro requisitos que la propia Comisión califica de «inseparables» y que podemos identificar — intentando ofrecer una cierta sistematización de la formulación jurisprudencial— en cuatro criterios: Especificidad en la atribución; Predefinición de los criterios de cálculo de la compensación; Prohibición de sobrecompensación; Ponderación eficiente de la compensación como alternativa a la selección mediante un procedimiento de contratación. Véase CARLÓN RUÍZ, M., “¿Crisis del servicio público en tiempos de crisis? Algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 189, septiembre-diciembre (2012), págs. 75-103.

¹³ [Resolución de 08/11/2018, de la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales, por la que se convocan ayudas para la financiación de la adaptación de las](#)

Para la convocatoria correspondiente al año 2018 se prevé la existencia de un crédito de 1.840.000 € con cargo al presupuesto del ejercicio 2019 y 2020. El gasto correspondiente a esta ayuda se financiará con cargo a la aplicación presupuestaria 21100000/442C/77341, con el Fondo Propio Asociado 0090005.

Por su parte, el Consejo de Gobierno de Castilla y León ha autorizado en fecha 12 de diciembre de 2019, la concesión directa de subvenciones, por importe de 749.298 euros, a titulares de líneas eléctricas que operan en el ámbito territorial de las zonas de protección de avifauna de Castilla y León para financiar los gastos derivados de la adaptación de los tendidos a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto. El objetivo es establecer medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. En el anexo se detallan los titulares de las líneas y la subvención finalmente otorgada.¹⁴

Con este panorama, la conclusión a la que se llega es que han sido muy escasas las convocatorias de ayudas efectuadas hasta el momento y en el caso de Castilla-La Mancha, cofinanciadas a través del FEDER. En el momento actual, la situación en orden a la concesión de financiación podríamos tildarla de esperanzadora. Sin embargo, una de las cuestiones controvertidas y preocupantes es si las compañías eléctricas han hecho los deberes en el sentido de haber presentado sus proyectos técnicos para adaptar las líneas eléctricas a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 y en el anexo, debiéndose optar por aquellas soluciones técnicamente viables que aseguren la mínima afección posible a la continuidad del suministro. Recordemos que, aunque la ejecución de estos proyectos estaba subordinada a la suficiencia de financiación; lo cierto es que los titulares de las líneas eléctricas tenían la obligación de presentarlos a las CCAA. Mucho nos tememos que no los han llevado a cabo.

Insistimos en que, si ya están determinadas las zonas de protección, identificadas las líneas eléctricas controvertidas y se ha dado comienzo a la aprobación de partidas presupuestarias; lo único que queda para cerrar el círculo sería la presentación de los citados proyectos técnicos. De esta manera se sabría fehacientemente cuáles son los tendidos que deben subsanarse, en qué zonas y con arreglo a qué previsiones técnicas, a lo que se sumaría la financiación con la que se cuenta para subsanar las deficiencias.

[líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, previstas en la actuación 060D1ES21100101 \(OT6 21100001\), del Programa Operativo Regional FEDER de Castilla-La Mancha 2014-2020. \(DOCM núm. 223, de 15 de noviembre de 2018\).](#)

¹⁴ [Aprobados 749.298 € para subvencionar la adaptación de las líneas eléctricas a los requisitos de protección de la avifauna](#)

Una financiación que debería ajustarse a la realidad y en la que no tendrían por qué existir problemas de cálculo. De esta manera, algo tan sencillo como cumplir la normativa objeto de estudio se habría llevado a cabo.

Reiteramos que con arreglo a las normas que venimos analizando, nos guste más o menos, fue la Administración central la que asumió la carga de la “financiación total”. También es cierto que han transcurrido casi 12 años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008 y los problemas de mortandad de avifauna por electrocución o colisión en tendidos eléctricos son de una gravedad extrema, por lo que toda esta política podría tildarse de “auténtico fracaso”, sobre todo, si atendemos a las cifras de mortandad. De ahí la necesidad de una dotación suficiente de fondos públicos -y avanzamos, también privados- que responda a un cálculo acorde con la realidad que se baraja.

Para que el engranaje funcione, los tres vértices del triángulo (Administración General del Estado, CCAA y titulares de líneas eléctricas) deben estar perfectamente coordinados. En otro caso, nos atreveríamos a decir que el RD 1432/2008 “nació ya muerto”.

2.5. Los titulares de líneas eléctricas no pueden escudarse en la falta de financiación para incumplir sus obligaciones: evolución jurisprudencial

Comenzamos este epígrafe con el resumen del siguiente artículo publicado en el diario “El País”¹⁵. “Los peligrosos postes que mantienen las principales empresas eléctricas en los campos españoles provocan la muerte por electrocución de al menos 33.000 rapaces al año”, según un informe oficial que alerta de que esta es la principal causa de mortalidad en varias especies en peligro de extinción, como el águila imperial ibérica, el águila perdicera y la avutarda hubara canaria.

El trabajo firmado por Francisco Guil y María Ángeles Soria (Soria & Celada, 2017) , estima un impacto económico por pérdida de biodiversidad de 141 millones de euros cada año, si se calcula con la metodología MORA del propio Ministerio, realmente MORA procede del desarrollo de la Ley 26/2007 con el Real Decreto 2090/2008, es parte de una norma que regula el cálculo de valoración de los daños ambientales. Según esta herramienta, un águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*) se le otorga un valor de 140.000 euros; un buitre negro (*Aegyptius monachus*), 93.000 euros; un alimoche (*Neophron percnopterus*), 46.000 euros; o a un búho real (*Bubo bubo*), 9.300

¹⁵ Véase en concreto en: ANSEDE, Manuel. [Los tendidos españoles electrocutan a 33.000 rapaces cada año](#). *Diario El País*, 11 de enero de 2018.

euros. “Los enormes impactos económicos generados justifican sobradamente la puesta en marcha de programas de corrección de tendidos eléctricos”, sentencian los autores. Es la primera vez que el Ministerio pone cifras a esta matanza de aves.

“Yo todavía no sé por qué los españoles tenemos que financiar el arreglo de los tendidos eléctricos peligrosos. Las compañías eléctricas no quieren matar águilas imperiales, pero lo hacen con su negocio. Sus beneficios deberían servir para reducir los daños de su actividad”,

opina el biólogo, exdirector de la Estación Biológica de Doñana (CSIC). Las tres principales eléctricas -Endesa, Iberdrola y Gas Natural Fenosa- culpan a las administraciones públicas por el retraso en la financiación de las reformas y aseguran que prestan especial atención a los casos de aves electrocutadas.

Vaya por delante que con arreglo a los requisitos establecidos en el RD 1432/2008, las principales incumplidoras actualmente son las propias compañías eléctricas por no haber presentado sus proyectos técnicos -a priori, su coste tampoco debe resultar baladí-. Es más, no pueden pretender estar en un perpetuo compás de espera mirando a ver si cae el maná de las subvenciones y justificar de esa manera su actitud.

Llegados a este punto, abrimos un paréntesis y traemos a colación el Dictamen del Consejo de Estado 170/2008, de 7 de febrero (Real decreto 263/2008, de 22 de febrero, por el que se establecen medidas de carácter técnico en líneas eléctricas de alta tensión, con objeto de proteger la avifauna). Se debe puntualizar que, si bien este Real decreto fue derogado por el RD 1432/2008, simplemente se trató de un mero error formal de notificación a la Comisión, por lo que su contenido permaneció prácticamente idéntico, con leves ajustes de técnica normativa a través del RD 1432/2008. Respecto a la tan reiterada financiación total a cargo del Ministerio correspondiente, el Consejo de Estado consideró que:

“Si bien sería cuestionable, por infracción del principio quien contamina paga, que el sector eléctrico no sea el que internalice o integre los costes ambientales de las instalaciones existentes, la aplicación de dicho principio no sufre en este caso ya que en el ámbito del Derecho comunitario se permiten excepciones que, por lo demás, son relativamente usuales en el derecho ambiental en general. Dichas excepciones al principio se suelen aplicar a las instalaciones existentes por el mero hecho de ser anteriores a la promulgación de la nueva norma. Por ello, la ayuda estatal en este caso estaría justificada en función de que, en caso de no otorgarse la misma, probablemente el proyecto de Real Decreto operaría como lo suelen hacer prácticamente todos los reglamentos que imponen las mejores tecnologías disponibles, es decir, excluyendo de su ámbito de aplicación a las instalaciones y líneas aéreas existentes.

Así pues, lo que el proyecto de Real Decreto intenta evitar es precisamente ese efecto, es decir, que se exceptúe de aplicar tecnologías que evitan la mortandad de aves a las instalaciones eléctricas ya existentes hasta el momento posterior en el tiempo en que se proceda a su modificación o renovación (que es el momento -usual en la legislación ambiental- en el que el

derecho suele sujetar a las mejores técnicas disponibles en general a dichas instalaciones ya existentes y construidas conforme a las exigencias del derecho vigente en el momento en el que lo fueron).

“Aunque quizá hubiera sido deseable una mayor sujeción al principio de Derecho comunitario de quien contamina paga por parte de las empresas del sector en el correcto ejercicio de su responsabilidad social corporativa, existe suficiente justificación para la asunción de responsabilidad ambiental (en el sentido político del término) que en este caso ejercen los poderes públicos para acometer dichos gastos, ya que difícilmente habría sido bien acogida una medida de responsabilidad corporativa impuesta por real decreto y ello, además, se apartaría de la tradición de no sujetar las instalaciones ya existentes —al menos hasta su modificación estructural— a las nuevas normas”.

Por supuesto, respecto de las nuevas instalaciones, el principio quien contamina paga hace absolutamente necesario que las instalaciones se sometan al mismo. Resulta obvio que, constatada la afección a la avifauna en los términos en los que las memorias que acompañan al expediente acreditan, la internalización de esos costes (o integración como dicen expresamente las Directrices) corresponde a las empresas cuyas instalaciones son autorizadas y, por consiguiente, nada hay que objetar a la aprobación del real decreto, salvo que el mismo debería haber estado en vigor hace ya tiempo.

Ello es aplicable tanto respecto de las instalaciones que se proyecten a partir de la entrada en vigor del real decreto como, pese a las alegaciones de alguna empresa del sector, respecto de las instalaciones cuyo proyecto ya haya sido aprobado, pero cuya acta de puesta en servicio no haya sido todavía extendida (para las que generosamente el proyecto limita el ámbito territorial de la obligación a las zonas protegidas del artículo 3), o de aquellas cuyo proyecto esté presentado y pendiente de aprobación (disposición transitoria única, apartados 1 y 2).

Dado que lo excepcional es que el Estado haya decidido otorgar la ayuda, o mejor dicho, asumir las inversiones, para la adaptación de las instalaciones ya existentes, ninguna objeción cabe hacer a que el proyecto de Real Decreto imponga las tecnologías ambientalmente correctas a las nuevas (o las existentes cuando sean reformadas), estando plenamente justificada la no incorporación al proyecto de esa solicitud de que también se financie por el Estado la adaptación de las instalaciones que no tengan extendida el acta de puesta en servicio; petición que, por lo demás, es una solicitud aislada en el contexto del conjunto de las empresas que operan en el sector y que han intervenido en la elaboración de la norma”.

En principio, no se comparte el criterio mantenido por el Consejo de Estado en virtud del cual se aplica el principio de “quien contamina paga” en función de que las líneas eléctricas fueran nuevas o existentes. En opinión del Consejo, en el primer caso son las compañías eléctricas las que deben internalizar los costes y en el segundo es el Estado quien debe asumir las inversiones pertinentes. El supremo órgano de consulta justifica esta asunción de la inversión estatal en el hecho de que las adaptaciones de las líneas eléctricas existentes hubieran quedado fuera del ámbito del decreto si la financiación no la hubiera asumido el Estado, y solo cuando se aplicaran las mejores técnicas ambientales disponibles a las reformas de las líneas existentes, es precisamente cuando responderían los titulares de las líneas eléctricas.

Vaya por delante que el Consejo de Estado deja entrever que hubiera sido deseable que jugara el principio de "quien contamina paga" y, tal como analizaremos en otro apartado, este principio debería haberse aplicado con carácter preferente, máxime teniendo en cuenta que ya estaba en vigor la Ley de Responsabilidad Medioambiental, a la que por cierto no se hace mención alguna, ni en el Real decreto ni en este Dictamen, lo cual no deja de sorprender.

Paralelamente, las líneas eléctricas existentes quedan dentro del ámbito de aplicación del Real decreto y, además, el objeto de la norma es determinar las prescripciones técnicas aplicables a las líneas eléctricas existentes o nuevas para evitar la electrocución o la colisión. Estas afirmaciones no pueden justificar el trasvase de la financiación íntegra al Estado, tal y como apunta el Consejo de Estado. Por otra parte, las mejores técnicas disponibles que vayan siendo objeto de aprobación siempre se han aplicado a las instalaciones existentes dando origen a la modificación, a título de ejemplo, de las correspondientes autorizaciones ambientales integradas. El coste de su implantación o de la adaptación que suponga para el desarrollo de la actividad, corre a cargo del empresario, quien debe asumir los costes ambientales que genere su actividad.

Retomando el hilo de la cuestión que venimos analizando, ha sido la propia Jurisprudencia la que se ha pronunciado sobre estos extremos llegando a la conclusión de que la falta de financiación no puede servir de escudo protector a las compañías eléctricas para eludir su responsabilidad.

La mayoría de las sentencias recaídas hasta el momento tienen su origen en expedientes sancionadores promovidos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha frente a la empresa Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.U., actualmente denominada I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U. A través de estos expedientes, se considera a la empresa responsable de la comisión de una infracción muy grave en materia de conservación de la naturaleza tipificada en el artículo 108.6 de la ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha (la destrucción, muerte, deterioro, recolección, captura, posesión, transporte, comercio y exposición para el comercio o naturalización no autorizados de ejemplares de animales) imponiéndole una sanción y la indemnización correspondiente.

Téngase en cuenta que la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla-La Mancha, mediante resolución de 17 de diciembre de 2009, estableció las líneas de distribución eléctrica que no se ajustaban a las prescripciones técnicas del RD 1432/2008, complementadas posteriormente tal y como se ha apuntado.

Para lo que ahora resulta de interés, la compañía eléctrica argumenta en su defensa y a través de la interposición de los correspondientes recursos contencioso-administrativos, la falta de tipicidad, por cuanto considera que no es responsable del hecho de que las instalaciones no cumplan las prescripciones técnicas contempladas en el RD 1432/2008, y para ello se basa en que las modificaciones necesarias requieren precisamente la previa financiación total por parte de la Administración competente. Añade que las instalaciones eléctricas existentes cumplen la normativa técnica y medioambiental exigible en el momento de su construcción y que no puede deducirse por este motivo culpa, dolo o negligencia por su parte, manteniendo que la modificación del tendido debe correr a cargo de la Administración a través de la correspondiente financiación pública. Incluso, si la Administración no habilitara los fondos necesarios para la corrección de los tendidos sería responsable de la comisión de una infracción tipificada en el artículo 112.1 c) de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza - "Serán responsables de las infracciones administrativas previstas en esta Ley las personas físicas o jurídicas que: c) estando obligadas por la presente Ley al cumplimiento de algún requisito o acción, omiten su ejecución"- . A su juicio, lo contrario supondría atribuir efectos retroactivos a una norma que no los contempla, afirmando que lo único que se desprende de la disposición adicional y disposición transitoria única del RD 1432/2008 son una serie de plazos y la obligación de fijar habilitaciones presupuestarias para hacer posible las modificaciones.

Otro de los argumentos esgrimidos a su favor se basa en la forma en que se ha desarrollado la normativa (8 años después se tramita el proyecto de real decreto de financiación anteriormente reseñado). Al efecto, la compañía se plantea el siguiente interrogante: ¿qué habría aportado la elaboración por Iberdrola Distribución de los proyectos correspondientes a todos los apoyos incluidos en la resolución citada si por falta de financiación no se habrían podido ejecutar?

Y añadimos nosotros ¿por qué esta compañía no cumple primero con sus obligaciones y ya se analizará con posterioridad el alcance de la financiación? ¿O van a esperar sine die ejerciendo una actividad lucrativa que causa daños irreparables a la biodiversidad escudándose en la falta de financiación?

El motivo principal por el que la Sala considera que la Mercantil debe responder es por el incumplimiento de su obligación de presentar los proyectos técnicos a los que nos hemos referido a lo largo de este capítulo. Un requisito, que, a juicio de la Sala, se le impone a la operadora, y es previo a la financiación para la ejecución del proyecto.

A continuación, citamos textualmente los argumentos más relevantes de una de las sentencias en orden a la aclaración del interrogante que nos planteamos en este apartado: "Ciertamente la Disposición Final Única prevé que "para lograr el cumplimiento de los fines perseguidos por este Real Decreto, el Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino habilitará los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones", pero, se insiste, al margen de que se trata de una finalidad programática, no equiparable a la obligación que se impone a los titulares de las líneas eléctricas aéreas a efectos de presentación de proyecto y adopción de medidas de protección contra la electrocución, se prevé como actuación posterior a la previa presentación del proyecto correspondiente, hasta el punto de que lo que se establece en esa Disposición Final Única y en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Única es que lo que va a depender de la disponibilidad de la financiación no es la obligación de presentar el proyecto sino la ejecución del mismo.

No habiéndose presentado oportunamente el proyecto ni siquiera puede entrar a valorarse el alcance y la forma que podía hacerse efectiva esa financiación programada ni tampoco un eventual incumplimiento y el alcance del mismo a efectos de excluir la responsabilidad de la operadora y trasladarla a la administración a la que, según la norma, corresponde tal financiación.

"En definitiva, no procede atribuir a la administración la responsabilidad por la ausencia de financiación, tal y como arguye la expedientada, cuando ésta no ha presentado el proyecto exigido por la normativa reguladora, cuestión esta última reconocida por la propia sociedad en su alegato".

La conclusión a la que llegamos es la siguiente: el hecho de que la Administración central deba hacer frente a la financiación a través del correspondiente plan de inversiones es una mera declaración programática que no impide el cumplimiento de la obligación de presentar los proyectos técnicos por parte de las operadoras. Insistimos en que no pueden permitirse el lujo de esperar sine die a redactarlos con la excusa de que no existe financiación. La Sala diferencia lo que es la presentación del proyecto técnico de su ejecución, para lo cual sí que debe estar prevista esta financiación. Desafortunadamente, en los casos contemplados, la Sala no se pronuncia sobre el alcance de la financiación ni su eventual incumplimiento. En este caso, se le sanciona por la muerte de un ave por negligencia en la adecuación del tendido eléctrico. Aplica el régimen sancionador de la Ley 9/1999, y manifiesta la Sala que la distribuidora era conocedora de la existencia de las zonas de protección y permaneció en actitud pasiva.

Además, en la Sentencia 350/2017 y en la 250/2018 dice la clave del asunto (y no es la financiación) "incurrió en la omisión negligente de una obligación prevista en la ley, por lo que al amparo del artículo 112 de la ley 9/2009, era responsable de la infracción, una vez considerado acreditado, como se verá, que el deterioro del águila imperial se produjo como consecuencia de no haberse modificado el punto de apoyo, conforme a las exigencias indicadas e impuestas normativamente. Poca duda pueda haber de que tenía conocimiento del riesgo que la línea suponía a partir de la comunicación de esa resolución de 28/08/2009". La obligación se encuentra prevista en la LRM, artículo 9 dice el TSJ, pero es también el 17. Se deduce que el régimen sancionador es el de la Ley 9/1999 y que las obligaciones incumplidas con negligencia son a partir de las zonificaciones prioritarias; ni siquiera con la publicación de los listados.

Insistimos en la obligación de presentar proyectos técnicos y no meros parches a través de operaciones parciales de adaptación cuando los daños ya se han producido; y ni mucho menos ampararse en meros convenios de colaboración para justificar la irresponsabilidad de unos y de otros, como examinaremos más adelante¹⁶.

2.6. Asunción de los costes de reparación por los titulares de las líneas eléctricas al margen de la existencia de financiación pública: habilitación reglamentaria y principio de jerarquía normativa

Tal y como vienen proponiendo algunas asociaciones ecologistas, el coste de la adaptación de las líneas eléctricas deben asumirlo las compañías eléctricas, auténticas responsables de los daños causados a la avifauna como consecuencia del mal estado de sus propios tendidos. Así lo defiende la "Plataforma SOS Tendidos Eléctricos", creada en 2016 por nueve entidades conservacionistas.

Desde esta Plataforma señalaron que, al margen de las subvenciones que se puedan conceder para corregir tendidos, asumir estos costes debe partir de las grandes compañías eléctricas, por lo que instan a que la corrección de tendidos peligrosos no dependa de la existencia de fondos públicos que financien las adaptaciones de las líneas. Indicaron:

¹⁶ Sentencias del [Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 15 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González\)](#), de 11 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Miguel Ángel Pérez Yuste) y de 21 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jaime Lozano Ibáñez).

“Como responsables de la mortalidad de aves que causan con su actividad empresarial, son estas empresas las que deben hacer lo necesario para compatibilizar su negocio con la conservación de la biodiversidad o, en caso contrario, responder por incumplimiento de su obligación legal de mitigar el problema que han generado”,

Lo que se plantea es si a pesar de estar prevista la financiación pública para la ejecución de los proyectos técnicos presentados por los titulares de las líneas eléctricas, éstos deberían afrontar esos gastos con carácter preferente. Dicho de otro modo, si la falta o insuficiencia de financiación representa un obstáculo para que los titulares de las líneas eléctricas asuman los gastos de adaptación. La respuesta a esta cuestión pasa por abordar la concurrencia de títulos competenciales, la cobertura legal del RD 1432/2008 y el principio de jerarquía normativa plasmado en el artículo 9.3 CE.

2.6.1. Habilitación de la potestad reglamentaria

A partir de aquí se abren varias hipótesis. Vaya por delante que el RD 1432/2008 tiene naturaleza de legislación básica en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13^a, 23^a y 25^a de la Constitución. Confluyen las competencias exclusivas del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; legislación básica sobre medio ambiente y bases de régimen minero y energético. Tal y como se señala en su Exposición de Motivos, “resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre bases”.

De esta misma Exposición de Motivos se infiere que el RD 1432/2008 se dicta al amparo de la disposición final octava de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que faculta al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para su desarrollo. En particular, se faculta al Gobierno para introducir cambios en los anexos con la finalidad de adaptarlos a las modificaciones que, en su caso, introduzca la normativa comunitaria.

Se menciona expresamente el artículo 52 de esta norma (en la actualidad 54) en cuya virtud la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera, incluyéndolas en alguna de las categorías mencionadas en los artículos 56 y 58 de esta ley.

Ahora bien, dichas medidas no son las únicas que pueden adoptarse. En otro de los apartados se refiere a la prohibición de dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, sea cual fuere el método empleado o la fase de su ciclo biológico. Esta prohibición incluye su retención y captura en vivo, la destrucción, daño, etc.

Por otra parte, la necesidad de lucha contra la electrocución y la colisión de las aves en líneas eléctricas aparece tácitamente en el artículo 57.1 (actual artículo 60.1) del texto original de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que le otorga prioridad en las estrategias de lucha contra las principales amenazas para la biodiversidad que debe aprobar la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, porque es una de las que afectan a un mayor número de especies incluidas en el Catálogo español de especies amenazadas.

Al efecto, en el preámbulo del Real decreto 1432/2008 se afirma que una de las causas más frecuentes de mortandad no natural en la avifauna es la electrocución de las aves en las estructuras de conducción eléctrica, hasta el punto de suponer actualmente el principal problema de conservación para varias de las especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, regulado en el artículo 58 de la Ley 42/2007.

A pesar de reflejarse claramente la remisión a este desarrollo reglamentario, lo cierto es que con base en la necesidad de adoptar medidas de carácter electro-técnico, alude y se remite también (aunque no expresamente a través de desarrollo reglamentario) a la normativa que presta cobertura a estas medidas, que no es otra que la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que a través de sus artículos 21.3, 28.3, 36.6, 40.3, 43.2 y 51.2 f), menciona el cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente y la correlativa tipificación de las infracciones y sanciones administrativas en sus artículos 59 a 67.

Estos artículos someten la normativa aplicable a las instalaciones eléctricas al cumplimiento de la legislación ambiental. La cláusula que habitualmente se reitera es la siguiente: "sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente".

"3. Las autorizaciones administrativas a que se refiere el apartado 1 del presente artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente. Las autorizaciones administrativas a que se refiere el apartado 1 del presente artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente".

En suma, se está ante una normativa ambiental dictada en desarrollo de la Ley 42/2007, que incide sobre otra competencia, aunque no se trata técnicamente de un desarrollo de la Ley del Sector Eléctrico. Ello justifica que haya dos Ministerios co-proponentes y la concurrencia de otros títulos competenciales. Consecuentemente y aunque no queda claro en la Exposición de Motivos, podríamos afirmar que el RD 1432/2008, es una norma de desarrollo de la Ley 42/2007 y de la Ley 54/1997, puesto que se está ante una disposición normativa transversal e integradora de políticas ambientales en el sector eléctrico.

Cita a su vez la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que junto con la del Sector Eléctrico, establecen, además de la persecución de los fines propios de su objeto específico, que las actividades que regulan deben compatibilizarse con la protección del medio ambiente, afirmando que la seguridad de las instalaciones industriales o eléctricas tiene que garantizar no solo la protección contra incidentes que puedan producir daños a las personas, sino también a la flora, la fauna y, en general, al medio ambiente.

Reiteramos que ni en su Exposición de Motivos ni a lo largo de su articulado, el RD 1432/2008 menciona la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM). Sin perjuicio de que en otro capítulo analizaremos el entronque de esta Ley con el objeto de nuestro trabajo, simplemente adelantamos que según el artículo 3 de la LRM, ésta se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales. Por actividad económica se entiende toda aquella realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos (artículo 2.11). Por tanto, lo relevante es que el daño se produzca por una actividad económica.

Hasta aquí, hemos tratado de dirimir la normativa de la que el RD 1432/2008 trae causa y encuentra un respaldo claro. La conclusión es que toda esta regulación cae dentro de la materia ambiental y, en este caso, más todavía.

Artículo 45:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
- 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

2.6.2. Principio de jerarquía normativa

Llegados a este punto y aclarada la cobertura legal del RD 1432/2008, el interrogante que nos planteamos es si una disposición reglamentaria puede ir en contra de lo establecido en una ley en virtud del principio de jerarquía normativa.

Recordemos que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, que prevalece y se impone sobre las demás, cualquiera que sea su naturaleza o contenido. A su vez, tengamos presente la superioridad jerárquica de las normas comunitarias sobre el resto.

Con carácter general, la Administración no sólo es, como los restantes sujetos de derecho, un destinatario y obligado por las normas jurídicas sino también protagonista importante en su elaboración y puesta en vigor. De hecho, la Administración elabora reglamentos, normas de valor inferior y subordinadas a las normas con rango de ley.

Se puede definir el reglamento como una norma escrita con rango inferior a la ley dictada por una administración pública. Es una potestad normativa propia del poder ejecutivo. Son normas integrantes del ordenamiento jurídico y obligan a los ciudadanos y a todos los poderes públicos (artículos 9.1 y 97 CE).

Los reglamentos ejecutivos son los que desarrollan y complementan una Ley porque ella misma lo ha previsto mediante llamamiento expreso, sin que pueda contradecir ni a la ley que desarrolla ni regular aspectos esenciales de la materia, porque supondría la invasión de la esfera material de la reserva legal. En definitiva, es un complemento indispensable de la ley. Estos reglamentos ejecutivos pueden ser derogados o modificados por la misma autoridad que los dictó cuantas veces considere oportuno. No obstante, en principio, se presumen válidos. Es decir, poseen fuerza de obligar, con independencia de las irregularidades formales o materiales en que puedan incurrir, en tanto no sean derogados o anulados por la propia Administración o anulados o suspendidos por resolución judicial.

La invalidez de los reglamentos es siempre en su grado máximo, por tanto, jugaría la nulidad de pleno derecho. Entre las posibles vías para combatirlo estarían la acción de nulidad, es decir, la Administración autora del reglamento puede declarar la nulidad de las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución Española, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior. Es el recurso directo contra el Reglamento ilegal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que supondrá un ataque frontal al reglamento solicitando su anulación.

Los efectos de la invalidez de los reglamentos son los propios de la nulidad de pleno derecho. Por tanto, la acción para recurrir los reglamentos ilegales sería imprescriptible (artículo 47.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”).

Por otra parte, el interesado puede impugnar un acto administrativo de aplicación del reglamento ilegal, fundado precisamente en la ilegalidad del Reglamento en que se apoya el acto recurrido. No está sujeto a plazo y siempre podría ser atacado en los plazos ordinarios a partir de la notificación de cualquier acto de aplicación y ante el órgano que lo ha dictado.

Los reglamentos estatales de mayor jerarquía son los del gobierno, que se aprueban y publican bajo la fórmula de Real decreto; tal y como sucede en el caso que nos ocupa. Esta norma debe ser compatible (no contraria) con las de rango superior (la Constitución, las normas comunitarias, la ley y también los principios generales del derecho) (Parada 2008).

Partiendo de esta doctrina, la cuestión controvertida que se plantea es si el hecho de que el RD 1432/2008 haya previsto que sea la Administración central la que deba asumir la financiación total de la adaptación de las líneas eléctricas va en contra de lo previsto en las leyes que desarrolla y, por tanto, se podría apreciar una clara vulneración del principio de jerarquía normativa y, por ende, declarar el RD 1432/2008 nulo. En nuestra opinión, esta opción sí podría prosperar ante los Tribunales.

2.6.3. Los Principios Generales del Derecho: “El que contamina paga”

Con carácter general, los principios generales del derecho coadyuvan a la autointegración del ordenamiento jurídico, pero no son normas. Son fuentes del derecho y el legislador los ha positivizado en numerosas ocasiones a través de su incorporación al derecho escrito. Y es que el derecho no solo se compone de normas de derecho positivo sino de principios generales que pueden ponderarse frente al derecho positivo. Ahora bien, un principio no es un mandato concreto del que deriven consecuencias jurídicas mientras que el incumplimiento de una norma acarrea consecuencias jurídicas.

De entrada, el principio de “quien contamina paga” no significa que automáticamente las compañías eléctricas estén obligadas a desmontar o a pagar el coste para la adaptación de todas las líneas eléctricas. Sin embargo,

estamos ante un principio constitucional, reconocido en el artículo 45 CE y como tal, goza de carácter preferente. Por si fuera poco, el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE señala que el objetivo de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basará, entre otros, en el principio de "quien contamina paga". Por tanto, a este principio se le confiere un gran peso en el ordenamiento jurídico, que solo podría ser soslayado por otro principio que tuviera un peso mayor.

Traemos a colación el modelo jurídico de reglas y principios de Robert Alexi. A su juicio, mientras que las reglas tienen el carácter de ser aplicables o no, en cambio los principios están sujetos a la ponderación y tienen la propiedad del peso (un peso mayor o menor frente a otros principios). Aunque para este autor, tanto las reglas como los principios son normas, la diferencia está en que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de sus posibilidades reales sino también jurídicas. Los principios ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida posible, teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y fácticas. Por lo tanto, no contienen mandatos definitivos sino solo *prima facie*. Un principio es soslayado cuando en el caso que hay que decidir, un principio opuesto tiene un peso mayor (Sobrevilla 1996).

Si aplicamos lo expuesto a lo que viene siendo nuestro objeto de estudio en este capítulo, llegamos a la conclusión de que la opción por la que se ha decantado el RD 1432/2008 en orden a la financiación, no ha sido la óptima con arreglo a este principio de "quien contamina paga". El principio quien contamina paga es eliminado completamente por el RD 1432, que traslada al Estado la íntegra obligación económica de la adaptación de la red eléctrica. No es que resulte más óptima o menos, sino que viene a suponer la eliminación de cualquier atisbo del principio positivizado en la LRM para los daños ambientales de carácter significativo, y de todo lo dispuesto en el cuerpo legal ambiental de aplicación con carácter básico.

2.7. Reflexión final

A lo largo de todo este capítulo, la cuestión que subyace es por qué la Administración General del Estado asumió en su momento la obligación de hacer frente a la "totalidad de la financiación" y no se decantó por la aplicación del principio de "quien contamina paga", mucho más acorde con la responsabilidad de los titulares de líneas eléctricas.

No se realiza ni una sola fundamentación en el RD o cuerpo concordante respecto a la existencia de la excepcionalidad prevista legalmente que fundamente una medida de tal importe económico y consecuencias. Por tanto, no hablamos de discrecionalidad sino de frontal incumplimiento de principios (no programáticos, como recuerda el TC) y de normas con carácter de leyes básicas y transversales. De hecho, que se conceda subvención para la reparación es contradictorio totalmente con que la obligación financiera fuera del Estado, pues si se tratara de una obligación a cargo del Estado debería asumirse mediante partidas presupuestarias ordinarias como obligación propia, y no “compensando” a terceros.

Además de lo comentado, llama la atención la legalización de decenas de miles de tendidos que se han realizado obviando la Disposición Transitoria Única del RD1432/2008 y que llevaban décadas ilegales. En este sentido nos remitimos al interesante artículo publicado por D. Manuel Peláez publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 4 de abril de 2018: Artículo doctrinal: “La regularización de instalaciones de alta tensión abierta por el Real Decreto 337/2014: el Reglamento no lo puede todo”.¹⁷

En este artículo se explica como el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, establece un procedimiento de regularización ex post facto de instalaciones y líneas eléctricas de alta tensión no autorizadas. Trata de mostrar como desde un punto de vista ambiental, la legalidad y consecuencias de este procedimiento plantea importantes dudas, ya que no son sometidos a la normal tramitación de protección del medio, como la evaluación de impacto ambiental, los informes de evaluación de las repercusiones sobre espacios protegidos establecidos en las Directivas comunitarias y legislación española. También muestra el artículo que dicha disposición invade las competencias de las Comunidades Autónomas, vulnera principios elementales del derecho intertemporal e incluso la misma legislación del sector eléctrico que se supone que viene a desarrollar.

3. FORMALIZACIÓN DE CONVENIOS ENTRE COMPAÑÍAS ELÉCTRICAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A través de este apartado nos proponemos esclarecer la incidencia que la formalización de convenios administrativos entre Administraciones autonómicas y Compañías eléctricas puede llegar a tener en el cumplimiento de la normativa reguladora de las actuaciones para evitar las colisiones o

¹⁷ PÉLAEZ MURAS, Manuel. [La regularización de instalaciones de alta tensión abierta por el Real Decreto 337/2014: el Reglamento no lo puede todo](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 78 abril 2018, 36 p.

electrocuciones de avifauna en los tendidos eléctricos. Y, concretamente, sobre los tan reiterados RD 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, y sobre el RD 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el citado RD 1432/2008, de 29 de agosto.

Con carácter general, en virtud del principio de "quien contamina paga", los costes de la contaminación deben imputarse al agente contaminante, que es la persona física o jurídica sometida a derecho público o privado que directa o indirectamente deteriora el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro. De lo que se trata es que el agente contaminador soporte el coste de las medidas necesarias para eliminar la contaminación o para su reducción hasta un nivel que se considere aceptable, evitándose que la política de protección del medio ambiente se costee con cargo a fondos públicos y recaiga, en definitiva, sobre los contribuyentes (Lozano & Turrillas).

El problema es que en la práctica este principio se ha venido aplicando de manera un tanto flexible, pues las ayudas y subvenciones públicas dirigidas a la protección del medio ambiente se admiten con bastante amplitud y de manera flexible. Es decir, que a las técnicas existentes para hacer valer este principio se suman incentivos financieros positivos, que en realidad suponen una excepción al propio principio.

Trasladándonos al tema que nos ocupa, el interrogante que nos planteamos es la finalidad que se persigue a través de la formalización de estos convenios cuando existen unas normas específicas que regulan el contenido específico establecido a lo largo de su clausulado. Paralelamente, nos cuestionamos hacia qué lado de la balanza se inclina la financiación prevista en la norma con arreglo a estos convenios, bien hacia la Administración que asume costes con cargo a fondos públicos, bien hacia las compañías eléctricas o son ambas las que asumen los gastos.

3.1. Marco jurídico de los convenios administrativos

Un convenio es un acuerdo con efectos jurídicos adoptado por las Administraciones públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Una de sus finalidades es contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, y vincula a las partes al obligarlas al cumplimiento de lo establecido en el convenio.

La regulación de los convenios administrativos se establece en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), dentro del Capítulo VI "De los convenios", incluido en el Título Preliminar de la nueva Ley, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", que trajo consigo un nuevo régimen legal en el que resulta destacable la ampliación de su ámbito subjetivo, por cuanto ahora se aplica a todas las Administraciones Públicas, y, además, no solo a los convenios que estas suscriban entre sí, sino también a los que suscriban con particulares, lo que no ocurría en el anterior régimen jurídico.

Se podría hablar de una actividad administrativa bilateral, que integra la voluntad de la Administración y de un tercero. Pensemos que la anterior regulación estatal se centraba en los convenios entre Administraciones públicas, marginando los convenios celebrados por estas con los particulares. Otra nota es que, en su formalización, la Administración debe quedar sometida a límites, sobre todo, cuando pone financiación encima de la mesa. De hecho, su regulación se centra en la perspectiva económico-financiera y, por ende, en la preocupación por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE).

Lo que se pretende con un convenio es el logro de un fin público perseguido por la Administración, al que coadyuva la colaboración de un particular, que no pretende obtener ninguna ventaja de tal colaboración, o si la pretendiera, ésta no sería la determinante de la relación.

En segundo lugar, el convenio se celebra *intuitu personae*, esto es, en atención a las características de una determinada persona, que es insustituible como parte del convenio, de tal forma que la finalidad del convenio no se alcanzaría si la Administración no lo celebrara con dicha persona.

En tercer lugar, en un convenio las partes se encuentran en posición de igualdad. Cuando pacta con un particular, la Administración no ejerce prerrogativas administrativas sobre el mismo.

En el contenido mínimo del convenio administrativo, exigido por el artículo 49 de la LRJSP se incluyen las d) obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

También será una opción del legislador autonómico exigir o no la publicación de los convenios suscritos por sus Administraciones públicas en los boletines oficiales, aunque en todo caso ya existe obligación de publicar

un extracto del mismo en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, por exigirlo así el artículo 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por último, los convenios interadministrativos, en la letra a) del artículo 47.2 LRJSP, se definen como los “firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas” (Toscano 2017).

3.2. Relación de convenios administrativos y alcance de su contenido

A continuación, nos detendremos en el análisis del contenido de algunos de los convenios administrativos, destacando los aspectos más sobresalientes.

-Resolución de 9 de enero de 2019, por la que se dispone la publicación del Convenio entre la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y Endesa Distribución Eléctrica, S.L., para el desarrollo de actuaciones en líneas eléctricas con el fin de minimizar los riesgos de electrocución de avifauna amenazada (Boletín Oficial de Canarias núm. 19, de 29 de enero de 2019)¹⁸

En el exponendo segundo, la mercantil Endesa apuesta por la conservación de la biodiversidad como uno de los fines de su gestión medioambiental, especialmente en los entornos de sus infraestructuras.

El convenio refleja el riesgo que las redes de distribución de energía representan para la conservación de numerosas especies de aves, especialmente en las islas orientales del archipiélago, donde al menos 38 especies se han visto afectadas por los tendidos eléctricos entre 1993 y 2008, concentrando la mayor parte de la mortalidad en cuatro especies: alcaraván (*Burbinus oedicephalus*), paloma bravía (*Columba livia*), hubara canaria (*Chlamydotis undulata fuertaventurae*) y gaviota patiamarilla (*Larus michabellis*). Especial hincapié se efectúa en el guirre (*Neophron percnopterus majorensis*), subespecie endémica del Archipiélago Canario distribuida en Fuerteventura y Lanzarote, como especie amenazada que se incluye en la categoría de “en peligro de extinción”.

¹⁸ [Resolución de 9 de enero de 2019, por la que se dispone la publicación del Convenio entre la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y Endesa Distribución Eléctrica, S.L., para el desarrollo de actuaciones en líneas eléctricas con el fin de minimizar los riesgos de electrocución de avifauna amenazada.](#)

Los trabajos de seguimiento efectuados han puesto de relieve que los tendidos eléctricos constituían la primera causa de mortalidad para esta especie. En su plan de recuperación (Decreto 183/2006, de 12 de diciembre, BOC núm. 248, de 26 de diciembre de 2006) se incluyeron las siguientes acciones:

- Acción 1.4. Proceder, a través de Convenios y acuerdos de colaboración con las entidades propietarias de las instalaciones eléctricas afectadas, a la corrección progresiva de todos los tendidos eléctricos con riesgo de colisión, electrocución o enganche que discurran por las proximidades de las áreas de nidificación, agregación nocturna o alimentación del guirre (AD) (Prioridad alta).
- Acción 1.5. Desarrollar un programa específico de actuaciones sobre los tendidos eléctricos cuyo objetivo sea la reducción de la mortalidad ocasionada por electrocución o colisión y que determine las líneas a corregir, las prioridades y las características técnicas que deben reunir para garantizar su seguridad (AD) (Prioridad alta).

La aprobación del Plan de Recuperación en el que estaban previstas estas acciones es anterior al Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, y éste a su vez precede a la formalización del presente convenio y le sirve de base.

Destacamos que según se refleja en el convenio, ha sido la Dirección General de Protección de la Naturaleza la que ha elaborado los inventarios de los apoyos peligrosos en las islas de Lanzarote y Fuerteventura que requerían de corrección, atendiendo a la peligrosidad intrínseca de cada apoyo y al uso que hacen de ellos los guirres y otras especies amenazadas. A su vez, la eléctrica Endesa, entre los años 2016 y 2017 ha adecuado un total de 44 apoyos considerados peligrosos en la isla de Fuerteventura por importe de 65.000 euros.

Si nos ceñimos a las cláusulas del convenio propiamente dichas, resulta que el objetivo principal de las partes es facilitar el desarrollo de los trabajos destinados a la corrección de las líneas eléctricas en un contexto de coordinación y colaboración. Su duración es de dos años.

Si algo merece nuestra atención es precisamente la fórmula elegida para la financiación. Considerando que se van a corregir 57 apoyos entre los años 2018 y 2020, el coste total de las actuaciones asciende a 105.450,00 euros, que será soportado inicialmente por Endesa. A renglón seguido, estas actuaciones serán cofinanciadas por la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad en un 55,85% de su coste, con un importe de 58.890,00 euros, mientras que el 44,15% restante (46.560,00 euros) serán aportados por Endesa Distribución Eléctrica, S.L.”.

-Convenio de colaboración de 16 de mayo de 2017 entre la Conselleria de Agricultura, Medio ambiente, Cambio climático y Desarrollo rural y la Empresa Iberdrola distribución Eléctrica, S.A.U., para la coordinación de acciones, estudios, y proyectos que contribuyan a la mejora de los Espacios naturales, Hábitats y Especies silvestres de la Comunitat Valenciana¹⁹

Como no podía ser menos, Iberdrola destaca entre sus prioridades la atención a la biodiversidad, especialmente en los entornos en los que estén presentes infraestructuras de la compañía, y su compromiso con el medio ambiente.

Lo relevante de este convenio es que se ciñe al establecimiento de acciones, estudios y proyectos. Únicamente cuando se alude al compromiso de las partes para buscar fórmulas adecuadas con el fin de impulsar de forma consensuada una serie de medidas se hace referencia a la “aplicación de protocolos de coordinación de gestión sobre posibles incidencias sobre los espacios naturales, hábitats y especies silvestres, y en especial, para evitar la electrocución de especies silvestres amenazadas”.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, cada parte actuará “con sus medios propios”. De hecho, dice expresamente, no podrá suponer obligaciones económicas para la Generalitat ni tampoco para Iberdrola.

La duración del convenio es de cuatro años. Lo más destacable es que cuando las partes lo acuerden de forma consensuada, Iberdrola podrá –no le resulta obligatorio– asumir los siguientes compromisos: “elaborar los proyectos, obteniendo las correspondientes autorizaciones y permisos necesarios y asumir la dirección técnica, informando a la Conselleria”. Habría que recordar que la elaboración de los proyectos técnicos es una obligación legal que recae en exclusiva sobre las propias compañías eléctricas.

Por si fuera poco, el compromiso de las partes es no difundir la información de los asuntos tratados en virtud de este Convenio ni tampoco las propuestas de acuerdos o acuerdos adoptados, salvo que, mutuamente acuerden lo contrario.

¹⁹ [El Consell impulsa medidas para prevenir la colisión y electrocución de aves.](#) *La Vanguardia*, mayo de 2018.

-Resolución de 6 de febrero de 2018, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura e Iberdrola Distribución Eléctrica, SAU, para la adaptación de líneas eléctricas para la protección de la avifauna. (DOE Núm. 36, de 20 de febrero de 2018)²⁰

Conviene resaltar que, en la parte expositiva de la norma, los firmantes aluden al trabajo que históricamente vienen desarrollando para potenciar resultados favorables en el entorno medioambiental de Extremadura. Se amparan en la necesidad de ejecutar programas de actuación con el fin de aminorar y corregir los efectos perjudiciales que las instalaciones eléctricas provocan en la avifauna. Paralelamente, traen a colación el Real Decreto 1432/2008, en lo referente a la dotación presupuestaria prevista en él para la adaptación de tendidos eléctricos o, incluso, al margen de esta dotación, formalizan el acuerdo de adecuación de tendidos eléctricos, eso sí, adaptándose a las disposiciones técnicas para la protección de la avifauna definidas en el tan reiterado Real Decreto 1432/2008. Pero se añade que se seguirán las soluciones técnicas normalizadas por Iberdrola.

La duración de este convenio es de tres años. Durante este periodo Iberdrola se compromete a adaptar una cantidad mínima de 750 apoyos y la adaptación del entorno de los apoyos a razón de 5 donde se haya detectado un incidente por electrocución de aves vulnerables o en peligro de extinción.

Por su parte, la Consejería se compromete a definir y priorizar las actuaciones a llevar a cabo e *intentará* "adelantar en el año anterior una previsión de las actuaciones a realizar en el año". Ofrece la máxima colaboración en la aprobación de cuantos permisos y autorizaciones estén dentro de su competencia. Este convenio no contiene ninguna cláusula sobre financiación.

²⁰ [Resolución de 6 de febrero de 2018, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura e Iberdrola Distribución Eléctrica, SAU, para la adaptación de líneas eléctricas para la protección de la avifauna.](#)

-Orden PRE/1419/2018, de 9 de agosto, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y Endesa Distribución Eléctrica S.L. Unipersonal, para el desarrollo de proyectos en líneas eléctricas, con el fin de reducir o eliminar los riesgos de colisión y electrocución de avifauna amenazada (BOA núm. 174, de 7 de septiembre de 2018)²¹

El presente convenio, cuya duración es de cuatro años, se centra en el desarrollo de proyectos correspondientes a la mejora, modificación o sustitución de líneas eléctricas de alta tensión, que se materializarán en la realización de actuaciones concretas descritas preferentemente en su anexo I, que se corresponden con el año 2018 y cuyo importe asciende a un total de 125.000 euros.

Endesa se compromete a llevar a cabo la ejecución material de las actuaciones y a aportar el 60% de la cuantía económica del convenio (75.000 euros). El gobierno de Aragón aporta el 40% (50.000 euros) con cargo a sus presupuestos y mediante subvención nominativa, previa entrega de informes por trabajo realizado y la presentación de las correspondientes facturas o documentos contables equivalentes.

Más allá de esta financiación, resulta que las partes acuerdan llevar a cabo presentaciones de las actuaciones efectuadas ante la prensa en términos de una participación equivalente.

-Resolución de la Secretaría General de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente por la que se acuerda la publicación del convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente y la empresa Iberdrola Distribución Eléctrica, SA, para la adaptación de líneas eléctricas aéreas para la protección de la avifauna en la Región de Murcia. (BORM núm. 129, de 6 de junio de 2019)²²

²¹ [Orden PRE/1419/2018, de 9 de agosto, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y Endesa Distribución Eléctrica S.L. Unipersonal, para el desarrollo de proyectos en líneas eléctricas, con el fin de reducir o eliminar los riesgos de colisión y electrocución de avifauna amenazada.](#)

²² [Resolución de la Secretaria General de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente por la que se acuerda la publicación del convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente y la empresa Iberdrola Distribución Eléctrica, SA, para la adaptación de líneas eléctricas aéreas para la protección de la avifauna en la Región de Murcia.](#)

Continuamos con el mismo comodín: “la atención a la biodiversidad es un área prioritaria de la gestión medioambiental de la empresa Iberdrola Distribución, especialmente en entornos en los que están presentes infraestructuras de la Compañía”.

El objetivo principal de este convenio es la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión para minimizar la electrocución y colisión de la avifauna, en zonas de protección de la región de Murcia. Su duración es de cuatro años prorrogable hasta 2025.

No contempla un sistema de financiación por cuanto no se especifican gastos. De esta manera, cada parte afronta las acciones a emprender con sus propios medios.

La Consejería asume obligaciones de apoyo, asesoramiento y coordinación con Iberdrola en la planificación de actuaciones, comprometiéndose a agilizar y prestar su apoyo en la realización de todos los trámites administrativos. Por su parte, Iberdrola se compromete a elaborar proyectos y asumir su dirección técnica.

Lo relevante es que ambas partes se comprometen a buscar fórmulas que podrán consistir en la elaboración e implantación de protocolos de coordinación de gestión sobre posibles incidencias en espacios naturales para evitar la electrocución y colisión de especies silvestres protegidas. Otra de las fórmulas que proponen es llevar a cabo un estudio de procedimientos de actuación en los trabajos de mantenimiento de la red de distribución de energía eléctrica en áreas sensibles para las especies silvestres.

Vuelve a llamar la atención el compromiso que asumen las partes de no difundir la información sobre los asuntos tratados en virtud de este Convenio, como las propuestas de acuerdos o los acuerdos adoptados, salvo que mutuamente acuerden lo contrario. En el otro lado de la balanza, sí que podrán difundir las acciones, estudios y proyectos que se realicen en virtud del presente Convenio.

-Otros Convenios:

-Castilla-La Mancha e Iberdrola:

A través de los medios de comunicación, el 21 de julio de 2017, se hizo público que la compañía eléctrica formalizaba con la Junta un acuerdo de tres años de duración por el que se comprometía a arreglar y adecuar de forma inmediata los apoyos de las líneas eléctricas donde se produjeran mayores episodios de electrocución de avifauna y los tendidos donde existiese un registro histórico de electrocuciones. El acuerdo implicaba una inversión por parte de la empresa de 500.000 euros al año y el Gobierno de

Castilla-La Mancha, a través de la Consejería competente, se encargó de comunicar a la empresa los apoyos a arreglar. Se priorizaron 6000 apoyos, donde los problemas eran mayores²³.

-La Rioja e Iberdrola (Proyecto Aleteo), 10 de septiembre de 2018

Este nuevo acuerdo da continuidad al trabajo que desde hace más de dos décadas vienen desarrollando el Gobierno de La Rioja e Iberdrola para avanzar en el establecimiento de medidas preventivas y correctoras y así reducir los casos de muerte de aves por colisión o electrocución con tendidos eléctricos.

El primer convenio de colaboración se remonta a 1998 y la financiación para la ejecución de los trabajos se ha efectuado al 50%. Desde entonces, se han corregido en La Rioja 1.064 apoyos y se han señalado 552 vanos, actuándose en unos 225 kilómetros de tendidos.

Esta actuación se enmarca en el proyecto Aleteo, una iniciativa de Iberdrola Distribución que prevé invertir en los próximos ocho años (hasta 2025) alrededor de 200 millones de euros en la adecuación y corrección de unos 234.000 apoyos eléctricos de cara a minimizar el impacto de los tendidos eléctricos aéreos en la avifauna²⁴.

Este proyecto tiene por objeto la adecuación progresiva de alrededor de un tercio de los apoyos eléctricos con los que cuenta la compañía en las nueve comunidades autónomas (Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León, La Rioja, Navarra, País Vasco, Región de Murcia y Cantabria) en las que opera. Principalmente, serán objeto de corrección aquellos apoyos que se ubican en Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS), aunque también se adecuarán apoyos en las zonas de protección definidas por las propias comunidades autónomas.

-Comunidad Foral de Navarra e Iberdrola Distribución (20 de julio de 2018)

A través de este convenio, tanto el Gobierno de Navarra como Iberdrola colaborarán en la identificación de las líneas que se consideren de actuación prioritaria para su adaptación al Real Decreto 1432/2008 y, para ello, será el Gobierno quien definirá y priorizará las líneas sobre las que se deba actuar. Iberdrola Distribución, por su parte, adquiere el compromiso de adaptar al menos 250 apoyos en los 3 años siguientes a la fecha de entrada en vigor de este convenio en las líneas identificadas por las partes.

²³ [Acuerdo entre Iberdrola y la Junta para la protección de las aves](#). *El Diario.es*, 2018.

²⁴ [El Gobierno e Iberdrola firman un convenio para proteger la avifauna que permitirá adaptar más de 250 apoyos eléctricos en tres años](#). *Actualidad, Gobierno de la Rioja*, 2018.

La concreción de la solución técnica más adecuada para la adaptación de líneas identificadas y de los apoyos sobre los que se haya de actuar se realizará por Iberdrola Distribución conforme a prescripciones técnicas normalizadas.

En Navarra se tiene conciencia de la incidencia negativa que los tendidos eléctricos suponen para las especies de aves amenazadas desde 1989, en que se iniciaron los primeros trabajos de prospección de tendidos eléctricos que discurrían por los territorios de águila de Bonelli y quebrantahuesos existentes en la Comunidad Foral²⁵.

-País Vasco e Iberdrola

El pasado 7 de enero de 2019, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y la empresa Iberdrola Distribución S.A. firmaron un convenio por el que se comprometieron a adaptar un mínimo de 750 torres de tendidos eléctricos de alta tensión para llevar a la práctica las medidas fijadas por el Real Decreto 1432/2008. La empresa se compromete a adaptar cada año un mínimo de 250 apoyos durante los tres años de vigencia del convenio, en las líneas identificadas por las partes. Las primeras actuaciones se llevarán a cabo en el ámbito de la Reserva Natural de Urdaibai, teniendo en cuenta la importante presencia de avifauna en la zona y la antigüedad de las redes existentes²⁶.

-Comunidad Autónoma de Andalucía y Endesa:

Ponemos de relieve el contenido del acuerdo que ha salido a la luz a través de los medios de comunicación para hacernos una idea de la fórmula de difusión que se viene utilizando en algunos casos.

El director general de Endesa Andalucía y Extremadura, Francisco Arteaga, y la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, Carmen Crespo, han firmado hoy en el stand de Endesa en la *Green Zone* de la COP25 un convenio de colaboración para promover medidas de protección de avifauna en Andalucía. El acuerdo, que tendrá una vigencia inicial de 4 años, tiene como objetivo aunar esfuerzos para desarrollar proyectos de adaptación de las líneas eléctricas para la protección de las especies de aves amenazadas.

Junta y Endesa, que ya vienen colaborando en materia de protección de avifauna, establecen a través de este convenio una mayor coordinación entre ambas entidades, creándose una Comisión Mixta regional de seguimiento de

²⁵ [Medio Ambiente firma un convenio con Iberdrola para adecuar los tendidos eléctricos y evitar la muerte de aves en Navarra.](#)

²⁶ [Medio Ambiente e Iberdrola acuerdan adaptar 750 torres de alta tensión en tres años para proteger a las aves.](#)

las acciones que se emprendan. En este sentido Endesa se ha comprometido a llevar a cabo y mantener actualizado un inventario de las líneas en el que se identifiquen apoyos o vanos dotados de elementos de protección para la avifauna, revisando anualmente un tercio de las líneas.

Asimismo, el convenio prevé la realización de estudios científicos y proyectos de investigación técnica que desarrollen medidas de mejora de los elementos que se utilizan para la protección de la avifauna en Andalucía, proponiendo también jornadas informativas para el personal y las empresas colaboradoras.

Endesa invirtió el pasado año en Andalucía más de 400.000 euros en la ejecución de medidas para la protección de la avifauna, como el aislamiento de cables, la renovación de apoyos en tendidos eléctricos, o la instalación de dispositivos anticolidión.

En concreto, la compañía ha renovado y adecuado en toda Andalucía 24.000 apoyos eléctricos con el fin de proteger a toda clase de aves, en particular las rapaces en peligro de extinción, prestando especial atención en zonas como La Janda, Sierra Morena y Doñana. Durante este año Endesa ha seguido implementando actuaciones para proteger las aves, invirtiendo hasta la fecha más de 20 millones de euros en la instalación de medidas de protección de avifauna en Andalucía.

Endesa, "consciente de la importancia de la protección de estas especies para asegurar la conservación de la biodiversidad", ha adoptado un rol activo en la participación y puesta en marcha de medidas que protegen a la avifauna en el territorio andaluz. En este sentido la Compañía colabora no sólo con la Agencia de Medio Ambiente y Agua de la Junta de Andalucía, sino también con el Centro de Cooperación del Mediterráneo de la UICN, con quienes se han llevado a cabo 4 talleres técnicos en Málaga, Tarifa, Marruecos y Túnez a más de 100 participantes.

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, mediante este acuerdo con Endesa, "pretende seguir profundizando y ampliando los trabajos que se vienen desarrollando de forma conjunta para reducir la peligrosidad de estas líneas con diversas actuaciones que están arrojando buenos resultados para las aves", ha matizado Carmen Crespo.

La Consejera ha asegurado que desde la Junta de Andalucía "se apuesta por la colaboración público-privada y por recurrir, cada vez con mayor frecuencia, a la sociedad civil para trabajar conjuntamente con la Administración andaluza en la defensa y mejora de la biodiversidad"²⁷.

²⁷ [ODS15. Endesa y la junta de Andalucía firman un convenio de colaboración para la protección de aves](#)

-Convenio de Colaboración entre Endesa y la Generalitat de Cataluña de 23 de septiembre de 2020.

Endesa y la Generalitat de Catalunya firman un convenio para proteger especies de aves amenazadas.²⁸

-Convenio de Colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Endesa Distribución y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el desarrollo y la comprobación de efectividad de dispositivos y sistemas antielectrocución de aves en apoyos de distribución de energía eléctrica de 20 de febrero de 2006.

Este convenio, anterior al RD 1432/2008 tiene por objeto la realización por parte de la Estación Biológica Doñana de Sevilla del CSIC, previa solicitud de la Consejería y con la colaboración de Endesa de un proyecto de investigación para el desarrollo de sistemas novedosos de protección de aves en líneas de distribución de energía. Su duración fue de 24 meses, con prórroga de doce más.

La Consejería abonó al CSIC la cantidad de 50.000 euros. Endesa se comprometió a la colocación de dos cabeceras de postes de distribución dotados de disuasión tipo "pastor eléctrico" en la zona determinada por los investigadores dentro del área de liberación de ejemplares del proyecto de reintroducción de águilas imperiales en Cádiz. Por su parte, el CSIC puso a disposición del proyecto medios humanos y materiales a través del investigador responsable del proyecto. El convenio se acompañó de un pliego de prescripciones técnicas.

Sorprende que a pesar que el dinero procedió de la Junta, los datos e informes obtenidos durante y con posterioridad a la realización del proyecto fueron confidenciales.

Convenios interadministrativos

-Resolución de 3 de octubre de 2017, de la Dirección General de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Convenio con Parques Nacionales, para la adaptación de tendidos

<https://novaciencia.es/la-junta-apuesta-por-la-colaboracion-publico-privada-en-la-revolucion-verde-que-prepara/>

²⁸ <https://m.europapress.es/catalunya/noticia-endesa-generalitat-firman-convenio-protger-especies-aves-amenazadas-20200923121331.html>

eléctricos de alta tensión a las prescripciones previstas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas de alta tensión. (BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2017)²⁹

Mediante este convenio se determinan las actuaciones a realizar durante los años 2017 y 2018 a través de una inversión a cargo de la Dirección General que asciende en el año 2017 a 350.000 euros y en el año 2018 a 150.000 euros.

-Resolución de 3 de octubre de 2018, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se publica el Convenio voluntario con la Confederación Hidrográfica del Ebro, para la adaptación de tendidos eléctricos de alta tensión a las prescripciones previstas en el Real Decreto 143/2008, de 29 de agosto. (BOE núm. 246, de 11 de octubre de 2018)³⁰

En la misma línea, se describen las actuaciones a realizar en el Anexo del convenio y se fija la inversión a cargo de la Dirección General en el año 2018: 506.530,86 euros y en el año 2019: 309.469,14 euros.

3.3. Conclusiones sobre el uso de los convenios

A pesar de que alguno de los convenios alude al RD 1432/2008, de 29 de agosto, lo cierto es que en ninguno se determina que la administración autonómica o las compañías eléctricas hayan dado cumplimiento o deban cumplir las obligaciones previstas en aquella norma a pesar del tiempo transcurrido desde su entrada en vigor.

Llama la atención que la formalización de los convenios se haya efectuado mayoritariamente en los años 2018 y 2019, cuando han transcurrido más de diez años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008.

²⁹ [Resolución de 3 de octubre de 2017, de la Dirección General de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Convenio con Parques Nacionales, para la adaptación de tendidos eléctricos de alta tensión a las prescripciones previstas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas de alta tensión.](#)

³⁰ [Resolución de 3 de octubre de 2018, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se publica el Convenio voluntario con la Confederación Hidrográfica del Ebro, para la adaptación de tendidos eléctricos de alta tensión a las prescripciones previstas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto.](#)

Justamente, se ha producido un cambio de actitud muy importante de las compañías eléctricas, renuentes hasta ese momento, a partir de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y, también, tras las gestiones realizadas por la Fiscalía General de Medioambiente, que terminó por cursar Oficio a las CCAA instando el cumplimiento de la Ley.

Se insiste en que dentro del clausulado de los convenios no se alude expresamente a las obligaciones principales que para las partes de los propios convenios se desprenden del RD 1432/2008 ni tampoco a su cumplimiento. Nos referimos a las reiteradas obligaciones relacionadas con la designación por parte de la Administración autonómica de zonas de protección y documento oficial en los que, en su caso, se hayan publicado, y a las obligaciones legales del artículo 17 LRM, pues son obligaciones legales también aplicables y que desde un punto de vista jurídico están por encima del RD. Resolución motivada por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se determinen las líneas, que entre las referidas en el artículo 3, no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo de la norma (artículo 5.2).

Tampoco se alude a la presentación por parte de las compañías, titulares de las líneas eléctricas de alta tensión a las que se refiere el artículo 3.2 del RD, del correspondiente proyecto para adaptarlas a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 y en el anexo (ante el órgano competente y en el plazo de un año a partir de la notificación de la resolución de la Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 5.2). El denominado entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, debería haber habilitado los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones contempladas en la disposición transitoria única, apartado 2, en un plazo no superior a cinco años desde la entrada en vigor del Real decreto.

El interrogante que se plantea es cómo es posible que habiendo transcurrido más de diez años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008 y de otras normas específicas, se precise ahora la formalización de convenios en los que en modo alguno se alude al cumplimiento de las obligaciones citadas, ¿qué ha sucedido? La respuesta es sencilla, simple y llanamente se han incumplido las obligaciones legalmente previstas en el RD 1432/2008 por las partes que formalizan los convenios o, en su caso, se han cumplido parcialmente.

A través de la firma de convenios se elude el cumplimiento de la ley y sus consecuencias. En la práctica, estos convenios de las empresas eléctricas con las CCAA bordean la legalidad en un posible fraude de Ley al carecer de sustento legal que les ampare. Conviene tener en cuenta que el contenido del convenio en ningún caso puede reemplazar a las obligaciones legalmente previstas en el RD y menos aún contradecirlas. A lo sumo, cabría la

posibilidad de formalizar convenios para determinar la fórmula de ejecución del RD 1432/2008 -quizá éste fuera el supuesto de los convenios interadministrativos o los de Navarra y País Vasco- pero en ningún caso los convenios pueden sustituir la exigibilidad de la norma ni contradecirla. Es más, los obligados podrían establecer pactos, pero sin vulnerar la ley ni el orden público. Recordemos que el objetivo principal de la norma se encamina a la protección de la avifauna frente a electrocuciones y colisiones en tendidos eléctricos.

Da la sensación que, de manera precipitada en estos últimos años, Administraciones autonómicas y compañías eléctricas, se han lanzado a la firma de convenios y a difundirlos a través de los medios de comunicación cuando conviene a sus intereses. El problema es que la formalización de estos convenios no prosperaría ante los Tribunales como causa para eludir su responsabilidad o el cumplimiento de sus obligaciones. Y es que estos convenios parecen pretender el incumplimiento de unas obligaciones legales que las partes conocen de antemano. Declaraciones de intenciones que no van más allá.

Sería deseable conocer la memoria justificativa de los convenios y las especialidades que la legislación autonómica haya podido prever. En síntesis, conocer la necesidad y oportunidad de la firma del convenio, así como su impacto económico. En muchos casos, los convenios permanecen en el anonimato.

En cuanto a la financiación de las intervenciones en los tendidos eléctricos, una gran mayoría de los convenios no prevé financiación a salvo de que cada parte actuará con sus propios medios. Canarias y Aragón contemplan una cofinanciación en distintos porcentajes, esta última a través de una subvención nominativa. ¿El que contamina paga?

Añadimos en estas conclusiones un resumen de la argumentación esgrimida por la compañía Iberdrola en un expediente sancionador de la Junta de Castilla-La Mancha. Los compromisos alcanzados con la Consejería competente y los desembolsos invertidos en más de 1.100 apoyos en Castilla-La Mancha deberían ser causa suficiente para eliminar la actividad sancionadora de la Dirección Provincial de Albacete, directamente vinculada con el objeto y contenido del acuerdo, al amparo del artículo 46 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que prevé la terminación convencional de cualquier procedimiento de responsabilidad medioambiental.

“El acuerdo verbal entre la Consejería e Iberdrola anteriormente mencionado y operativo desde julio del pasado año 2017, hoy en vías de formalización por escrito, debe ser vinculante entre las partes a efectos de paralización de cualquier actuación administrativa, y finalizador

de los procedimientos que tiendan a la consecución de los mismos resultados, ya que con él se satisface el interés público de la Consejería en materia de preservación del medio ambiente. La inversión propia derivada del referido acuerdo, se realiza con independencia de la financiación que pudiera corresponder en el marco de las medidas aprobadas en el Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo”.

Lo que se quiere poner de relieve por parte de la compañía Iberdrola es que no tendría sentido que la Administración autonómica con la que ha alcanzado un acuerdo o convenio en orden a la reparación de líneas eléctricas asumiendo los costes de la reparación; a posteriori le imponga una sanción por unos hechos relacionados directamente con el contenido del acuerdo alcanzado.

En este contexto, se puede abrir una línea de defensa por parte de las compañías eléctricas que quedaría sin efecto por lo expuesto hasta ahora, pero que los Tribunales pueden llegar a entrar a valorar.

En definitiva, un convenio es un acuerdo y no cabe la posibilidad de que suplante lo dispuesto en una norma ni tergiversarse las obligaciones previstas en ella³¹. La finalidad común que se persigue con los convenios, así como las razones de utilidad pública ya están reflejadas en la normativa que específicamente resulta aplicable. Por tanto, los convenios son innecesarios y quedan al margen de la ley.

El Tribunal de Cuentas ha zanjado el tema de los convenios, afirmando que:

*«no puede considerarse ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la suscripción de convenios con particulares que impliquen concesión de ayudas singulares o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, por cuanto por su propia naturaleza excepciona el principio de igualdad ante la ley. Por el contrario, si el convenio no implicara una situación de privilegio, podría ser defendible la no necesidad de norma habilitadora, siempre que en su instrumentación se respeten las restantes exigencias del marco legal aplicable».*³²

³¹ [Véase este enlace.](#)

³² Ver [Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas.](#)

4. ESTUDIO ESPECÍFICO DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

4.1. La Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad Medioambiental

4.1.1. Introducción

En este apartado se pretende analizar la incorporación al Derecho español por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en adelante LRM) del sistema de responsabilidad por daños ambientales armonizado para toda la Unión Europea (UE) a través de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y más en concreto en la responsabilidad por la muerte de avifauna a consecuencia de la actividad generada por el sector eléctrico.

Para enmarcar la investigación hay que comenzar haciendo mención al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual establece en los artículos 11, 191-193 los criterios básicos de su política medioambiental. Así queda recogido que con la consecución del desarrollo sostenible se pretende conseguir que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad”.

“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: -La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente. -La protección de la salud de las personas, -la utilización prudente y racional de los recursos naturales, -el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales....

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

La normativa medioambiental de la Unión Europea tiene su espíritu en el Tratado de Funcionamiento que acabamos de comentar. En este marco, la Directiva de Responsabilidad Medioambiental también está inspirada en la normativa estadounidense sobre la materia, tal y como sucede con la mayor parte de las normas relacionadas con la conservación de la naturaleza, ya sean leyes de Parques Nacionales, leyes para implantar herramientas para el fomento de la custodia del territorio, de Santuarios Nacionales Marinos, leyes de especies amenazadas, de evaluación de impacto ambiental, de la aplicación de la ayudas agroambientales de la política agrícola, y así un largo etcétera.

Con la trasposición de esta Directiva se pretende modernizar los mecanismos para que los daños al medio ambiente quedaran reparados, especialmente desde un marcado carácter de prevención y restauración de los recursos naturales que hayan podido quedar afectados a consecuencia de la actividad que los haya provocado. Con ello, España se incorpora al resto de países en los que se pretende que la reparación de los daños ambientales sea lo más efectiva posible.

Se trata de superar las manifiestas carencias del tradicional sistema civil español (arts. 1902-1908 del Código Civil más su jurisprudencia); de la responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito mediante la aplicación del Código Penal (arts. 109-126; 339, 1902), mínimamente aplicada por las comunidades autónomas como sucede en casos de uso de venenos (apenas 160 sentencias de más de un mínimo de 8.500 casos detectados), roturaciones de terrenos o furtivismo, entre otros muchos. Acompañado del resto de normativa ambiental existente sobre infracciones y sanciones como son las de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la de Industria, la de Protección del ambiente atmosférico, la de Residuos, la 42/07 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad teniendo esta última una clara alusión a la LRM.

4.1.2. Importancia de esta Directiva para la Comisión Europea y régimen de responsabilidad

Debido a la comentada inspiración en la legislación ambiental estadounidense, a la hora de incorporar e interpretar este tipo de normas en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, mucho más tradicional y arraigado a férreas tradiciones e instituciones jurídicas, puede producir un efecto de difícil encaje, y ello desafortunadamente tiene como consecuencia la falta de comprensión de su verdadero alcance y, por consiguiente, genera muchas dudas relativas a su utilización entre aquellos que deben aplicarla. Esto ha sucedido con la LRM pues hasta la fecha solamente un total de 34 casos se han iniciado en España tomando como base esta ley ([siguiente enlace](#)).

Hasta ahora, los países que más han empleado esta ley han sido Alemania, Francia, Grecia, Reino Unido y Polonia. España aparece como el sexto país de la Unión Europea que más casos se han tramitado, pero sigue siendo una ley insuficientemente utilizada, según la Comisión Europea. Para revertir esta situación y siendo conscientes del gran potencial de aplicación de la Ley, se ha establecido una Comisión de seguimiento de su aplicación para cada Estado miembro. En España esta función la realiza la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental en el ejercicio de sus funciones de Presidencia y Secretaría de la Comisión técnica de prevención y reparación de daños medioambientales. Se pueden consultar en el [siguiente enlace](#).

Por parte de esta Comisión se están creando materiales para fomentar su aplicación. Estos consisten en la elaboración de manuales, guías de funcionamiento y aplicación, con el fin de conocer las principales obligaciones que establece hacia los operadores, las potestades de la administración y la distribución de competencias en su aplicación.

Entrando al análisis del contenido de la Directiva, como suele ser habitual en la normativa europea, no establece un sistema concreto de responsabilidad por daños, sino un sistema de mínimos, por lo que hace compatible la existencia de su sistema de responsabilidad dejando a los Estados miembros de la UE la posibilidad de mantener o añadir nuevos principios con el único condicionante de que aplique los mínimos que en ella se recogen.

El artículo 16.1 de la Directiva lo deja meridianamente claro: “La presente Directiva no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de la presente Directiva y la determinación de otros responsables”, plantea la cuestión de si el Derecho estatal puede avanzar más allá permitiendo el establecimiento de la responsabilidad objetiva para daños ambientales derivados de actividades profesionales distintas a las mencionadas en el Anexo III.

La Directiva constituye un sistema que sólo cubre parte de los daños ambientales que pueden existir, por lo que cada Estado ha completado su propio sistema para exigir el cumplimiento y así cubrir la totalidad de los posibles daños que puedan concurrir. Para ello tratará de regular todas las consecuencias jurídicas derivadas de los mismos y que no sean únicamente los mínimos que impone la Directiva en relación a la prevención y reparación.

En relación al objeto de este estudio, la responsabilidad por el daño ambiental generado por la actividad eléctrica, y en concreto la responsabilidad establecida en el principio “*Quien contamina, paga*” del artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el operador que desarrolle una actividad que genere daños ambientales consistentes en la muerte por electrocución o colisión de aves, es responsable de ellos y por consiguiente deberá tomar las medidas necesarias tanto de carácter preventivo como reparador y asumir los costes ocasionados.

Interpretando este principio con respecto a lo establecido en las Directivas Europeas de Hábitats, Aves, Evaluación de Impacto Ambiental y Responsabilidad Medioambiental los operadores tendrían la obligación de

aplicar todas las medidas que fueran necesarias de tipo preventivo para que dicha actividad resultara sostenible y en caso de no establecerlas, se aplicaría dicho principio de "*Quien contamina, paga*", con la correspondiente apertura de expediente sancionador por parte de la administración en caso negativo.

La Directiva 2004/35/CE, establece la posibilidad de generar un régimen de responsabilidad subjetiva (además de la objetiva) en relación a las especies contempladas en las Directivas 92/43/CE y la 2009/147/CE. Tanto una como otra responsabilidad llevan consigo la obligación de establecer medidas de prevención por parte del operador industrial.

La responsabilidad objetiva se basa en la conocida como teoría del riesgo. Esta responsabilidad surge con la evolución de la Responsabilidad Civil ante las nuevas circunstancias tecnológicas e industriales. Esta teoría considera que, si en el ejercicio de una actividad peligrosa se produce un daño, el causante debe asumir los perjuicios causados independientemente del grado de diligencia que haya mostrado en su comportamiento, toda vez que realizó una actividad que la ley considera de alto riesgo.

Esta responsabilidad se complementa con el principio ambiental de mercado, que se resume en que cada operador industrial responsable debe asumir los costes ambientales que genere su actividad. Por ello se establece una responsabilidad objetiva como regla general para todos los operadores económicos y profesionales en cuanto a cumplir deberes de prevención y evitación; y régimen de responsabilidad objetiva para los operadores y actividades del Anexo III de la Directiva, mientras que para otras actividades que no estén incorporadas en el listado de actividades del mencionado Anexo la responsabilidad o la exigencia en la reparación solo puede exigirse cuando concurra dolo, culpa o negligencia (art.3.2.b).

4.1.3. Relación de la Directiva con la actividad eléctrica

Así las cosas, veamos a continuación una serie de cuestiones generales relacionadas con el espíritu de la Directiva y su aplicación en el marco comunitario con la materia que nos ha traído hasta aquí.

Tratándose la Directiva de un instrumento legal de regulación de mínimos que los Estados miembros deben transponer a sus ordenamientos internos, y que por la responsabilidad objetiva ya abarca los casos de daños causados por las actividades establecidas en el Anexo III, deberían los Estados establecer un régimen de responsabilidad subjetiva en el caso de que el objeto dañado sean las especies con un régimen de protección a nivel europeo.

¿Cómo se extiende la aplicación del principio de prevención ambiental en la Directiva?

La Directiva establece el deber de aplicar el principio de prevención ambiental para las actividades recogidas en el Anexo III, lo que quiere decir que el daño ambiental que esa actividad pueda generar, al ser conocido con antelación, permite adoptar medidas para su neutralización. Un ejemplo claro lo constituye las instalaciones eléctricas cuando no cumplan las especificaciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008. En el caso de que técnicamente no hayan sido adaptadas para evitar dichos daños. En concreto nos referimos a cuestiones como la ubicación de algún elemento en la parte superior de la cruceta de la torre o que no haya suficiente distancia entre las fases para evitar la electrocución de un animal o por no aislar convenientemente todas aquellas zonas susceptibles de ser utilizadas por un ave para posarse o señaladas para evitar que colisionen con ellas.

Abundando en esta cuestión, la Directiva establece en el artículo 5.1 que "...cuando aún no se hayan producido los daños medioambientales, pero exista una amenaza inminente de que se produzcan, el operador adoptará sin demora, las medidas preventivas necesarias"; circunstancias que deberán ser supervisadas y controladas por la administración, que debería exigir la adopción de las oportunas medidas de prevención, preferiblemente a través del operador.

¿Cómo se extiende la aplicación del principio de precaución ambiental en la Directiva?

El principio de precaución ambiental tiene su aplicación en aquellos casos donde el daño ambiental tiene dificultad técnica de poder ser conocido con antelación por las propias peculiaridades de la actividad. Se recurrirá a la aplicación de este principio en caso de la existencia de dudas sobre la significatividad del daño ambiental producido por el operador.

¿Puede imponerse a los operadores la obligación reparadora en aquellas situaciones en las que el daño sea resultado de actos expresamente autorizados o donde no exista conocimiento científico acerca de su potencial afectación al medio ambiente en el momento de producirse el daño?

La Directiva no termina de "cancelar" el sistema de responsabilidad en todos los supuestos ya que como establece su artículo 8.4

"...los Estados miembros podrán permitir que los operadores que no hayan incurrido en culpa o negligencia no sufragan el coste de las medidas reparadoras en aquellas situaciones en las que el daño de que se trate sea resultado de emisiones o actos explícitamente autorizados, o en que no pueda haberse conocido el daño potencial de dichas emisiones o actos cuando tuvieron lugar o de una emisión o actividad, o cualquier forma de utilización de un producto en ejercicio de una actividad, respecto de las cuales el operador demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científico y técnico existentes en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad".

4.2. La Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007 y su aplicación al daño ambiental producido por la actividad de los operadores eléctricos

4.2.1. Introducción

Llama la atención que ya desde la aprobación de la constitución de 1978, el art. 45 atisbara la necesidad de una Ley que regulara la responsabilidad de daños causados al medio ambiente, en concreto el apartado segundo:

*"2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3- Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado"*.

El objetivo de la Ley de Responsabilidad Medioambiental (en adelante LRM) es la protección del medio ambiente y los recursos naturales *per se*, es decir, por el valor que tienen en sí mismos independientemente de cualquier titularidad por la cual podrían verse afectados, e independientemente del lugar en que se hallen o circulen las aves, tanto si son las zonas de protección del Real Decreto 1432/2008 como fuera de esas zonas, pues son las aves las protegidas en sí mismas por Ley y no los territorios zonificados con carácter de prioridad en una norma reglamentaria (principio de jerarquía normativa). La concepción es diferente al sistema de responsabilidad tradicional pues se aleja del perjuicio cuantificable entre personas, no se entiende como una indemnización valorada por una cantidad alzada.

También es importante destacar el marcado carácter administrativo en cuanto la determinación de los medios y las acciones a llevar a cabo para la restauración del daño ambiental, al igual que del seguimiento y ejecución. Se trata de una responsabilidad que se resuelve en sede administrativa no judicial, aunque como se verá, también puede ser utilizada como argumento judicial.

LA LRM recoge cuestiones ya comentadas en la Directiva europea, como por ejemplo el objeto, así, según su artículo primero es la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños ambientales, de conformidad con el art. 45 de la Constitución, así como con los principios de prevención y de “quien contamina paga”.

En su apartado segundo incorpora una cuestión trascendental para el caso de los operadores eléctricos –no lo olvidemos, actividad no incluida en el Anexo III- pues establece que la LRM se aplicará también a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III, en los siguientes términos:

- a) Cuando medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación.
- b) Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y evitación.

4.2.2. Cuestiones de ámbito material

a) Aplicación de la LRM en relación a los daños medioambientales generados: ¿Cómo afecta la LRM cuando el daño ambiental son las especies silvestres de fauna protegida y/o amenazada? ¿Puede ser aplicada?

La aplicación de la LRM en esta materia se encuentra establecida en el artículo 2:

A efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. «Daño medioambiental»:

1 “a) a los daños a las especies silvestres; es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esas especies”. b) a las aguas, superficiales o subterráneas. c) A la ribera del mar y de las rías. d) Daños al suelo.

Debe entenderse por especies silvestres lo establecido en el art. 2.4. LRM, según el cual:

“Las especies de la flora y de la fauna que estén mencionadas en el art. 2.3.a) de la DRM en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales o que estén protegidas por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los Tratados Internacionales en que España sea parte, que se hallen en estado silvestre en el territorio español. En particular, las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies o en los autonómicos”.

En consecuencia, para que pueda aplicarse la LRM en el caso de electrocuciones de fauna protegida debe de existir un peligro o riesgo inminente de electrocución que deba ser previsto y evitado por quien lo genera o bien que se haya electrocutado un ejemplar de una especie protegida o incluida en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o en el Autonómico.

En el apartado siguiente, el artículo 2.2 hace mención a los "Daños" entendiéndolo que producen "el cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente". ¿Podría considerarse que la actividad que realizan las eléctricas puede generar esa situación? Pues bien, teniendo en cuenta la suma de animales que mueren por electrocución, más de 33.000 al año según datos del MITECO, sin contar los que pierden la vida por colisión o enganche, ninguna duda existe al respecto de su consideración como que tales daños produzcan cambios adversos y mensurables, no obstante, volveremos más adelante sobre esta cuestión.

La LRM exige que para que sean daños que produzcan efectos adversos significativos, deben alterar el estado favorable de conservación de esas especies. Empleando principios de Biología de la Conservación a las especies susceptibles de ser objeto de aplicación de ese criterio de estado favorable de conservación, nos sitúa que en la práctica serían aquellas que se encuentren catalogadas bien en el Catálogo Nacional o en un Catálogo autonómico en base a las distintas categorías.

Como se ha indicado anteriormente, no todos los daños que sufran los recursos naturales generarán responsabilidad medioambiental. Para que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de amenazas inminentes de daños que produzcan efectos adversos significativos sobre un recurso natural o de daños propiamente dichos ya constatados, aunque sea con indicios plausibles (STJUE). La significatividad del daño se refiere a amenazas inminentes a prevenir (art 17.1). Pero si ya hay daño estamos hablando de una nueva y distinta obligación de "evitación de nuevos daños" (17.2).

En la Ley de 26/2007, de 23 de octubre, y su Reglamento de desarrollo parcial se incluyen una serie de criterios para evaluar la significatividad del daño.

Para facilitar su determinación, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, ha elaborado el documento guía "Determinación de la significatividad del daño medioambiental en el contexto de la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental". Este documento guía tiene como objetivo analizar el concepto de daño medioambiental, con el fin

de establecer una serie de criterios y/o directrices que permitan su determinación como significativo, tomando como referencia el marco legal sectorial vigente actual a nivel nacional, de manera que se facilite la aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

En el ámbito espacial, "los hábitats", la referencia será igualmente la Directiva 79/409, sobre protección de aves, art. 4.2 y Anexo I, en concreto los lugares de reproducción y descanso enumerados en el Anexo IV de la Directiva 92/43 sobre conservación de los hábitats.

La cuestión sería si solo aquellas especies amenazadas tanto de flora o fauna silvestre y los hábitats singulares serían las que estarían cubiertas bajo el amparo de la LRM. O si, por el contrario, la suma del impacto total de dicha actividad crearía desde un punto de vista de la ecología un efecto adverso por la importante afección a las poblaciones de dichas especies. Se profundiza en estas cuestiones en el apartado referido a la determinación del concepto sobre el efecto adverso significativo.

b) ¿Cuándo se produce una amenaza de daño medioambiental por electrocución? ¿En qué momento deben actuar los operadores industriales y profesionales para evitar ese daño?

El art. 2.2. de la LRM entiende por "daños" cuando se produce un cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente. Concretando en el apartado a) el daño debe tener efectos adversos significativos y b) esos efectos han de afectar a la calidad o cantidad del recurso.

En relación con la fauna silvestre y los hábitats, se trata de establecer y mantener su estado favorable de conservación, en relación a las especies afectadas por la actividad que se trate.

Cuestión de debate es el planteamiento de si a consecuencia de esa actividad se genera un daño para un número de ejemplares de una especie sin tener la entidad suficiente para considerarse como daño ambiental pues dependiendo del estado de conservación de esa especie, podría o no tener el amparo de la LRM.

Sin lugar a dudas, una de las cuestiones más novedosas que incorpora la LRM es que su régimen no solo se activa cuando se han producido daños, no se precisa necesariamente que se hayan producido víctimas para que la LRM se pueda aplicar. Solamente con la existencia de "amenazas inminentes de que tales daños puedan suceder" sería suficiente. Establece el artículo 2.3

de la LRM que una amenaza inminente de daño se da “cuando existe una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo”.

En cuanto a la amenaza de daño ambiental por electrocución, debe existir una posibilidad cierta de muerte o lesión grave para el animal y que ello pueda ocurrir en un breve espacio de tiempo, lo que sucede con las torres eléctricas de los operadores industriales y profesionales cuya tipología en su diseño y construcción genere ese peligro para la fauna.

c) ¿Qué significa producir un efecto adverso significativo?

La Ley 26/2007 no establece un ámbito de aplicación generalizado, sino que el daño ambiental debe producir un efecto adverso significativo para que genere responsabilidad medioambiental.

El artículo 16 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece los criterios para considerar los daños significativos teniendo en cuenta el recurso afectado, en consonancia con el artículo 2 y anexo I de la ley. Concretamente, el artículo 16 del reglamento establece lo siguiente:

“1. Los daños ocasionados a las especies silvestres y a los hábitats serán significativos cuando los cambios experimentados por el receptor produzcan efectos adversos que afecten al mantenimiento de un estado favorable de conservación o a la posibilidad de que éste sea alcanzado. La evaluación de la significatividad de estos daños se realizará conforme a los criterios establecidos en el anexo I de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y deberá tener en cuenta cualquier información disponible de carácter local, regional, nacional y comunitario de la especie o del hábitat afectado que resulte relevante”

Asimismo, en el anexo I de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se recopilan una serie de indicadores o datos mensurables para determinar si se han producido efectos desfavorables en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de las especies o los hábitats (número de individuos, densidad o extensión, capacidad de propagación, etc.).

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, define en su artículo 3, punto 16 el estado favorable de conservación de una especie como:

“cuando su dinámica poblacional indica que sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats a los que pertenece; el área de distribución natural no se está reduciendo ni haya amenazas de reducción en un futuro previsible; existe y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo”.

Por lo tanto, cualquier elemento que altere la dinámica poblacional o reduzca su área de distribución de forma superior a las fluctuaciones naturales de la especie puede ser considerado como efecto adverso significativo. Lamentablemente, son escasas las especies en las que se ha realizado un seguimiento tan preciso y a largo plazo como para conocer con detalle las fluctuaciones naturales tanto de tamaño poblacional como de su área de distribución. Por ello el propio documento del Ministerio para la Transición Ecológica publicado en noviembre 2019 recomienda la aplicación práctica del «principio de precaución». De este modo en el momento en que exista una “duda razonable” sobre el efecto adverso en la población, la autoridad competente o el operador, deberían considerar como daño significativo.

Pero desde el punto de vista científico, ¿hay evidencias del daño adverso significativo que causan las infraestructuras eléctricas sobre el estado favorable de conservación de especies? Y, por otra parte, ¿hay algún tipo de protocolo o plan de trabajo para la evaluación de los daños? Hay claras evidencias de la afección o daño significativo para distintas especies de aves rapaces en España, un buen ejemplo es el caso del Águila perdicera (*Aquila fasciata*).

Tomando como base la ecología de las poblaciones, un factor afecta significativamente a la dinámica poblacional de una especie (es decir modificando su dinámica natural) cuando tiene la capacidad de alterar, directa o indirectamente, el tamaño poblacional (e. g. aumentando la mortalidad, reduciendo la inmigración...) o la capacidad reproductiva. La sensibilidad de una especie para que su dinámica poblacional pueda ser alterada depende fundamentalmente de dos características, su tamaño poblacional total y su historia de vida (estrategias reproductivas). En este sentido especies escasas y con estrategias de larga vida (k) —como son por ejemplo las grandes águilas— mostrarán una sensibilidad mayor a la mortalidad en tendidos eléctricos, y por lo tanto con una escasa mortalidad pueden mostrar efectos significativos sobre la dinámica poblacional.

Así en el caso del Águila perdicera la mayoría de la población europea de esta especie —entre 920 y 1.100 parejas— se encuentra en la península ibérica, siendo un águila amenazada en toda Europa, donde su población se ha reducido fuertemente en las últimas décadas. Un ejemplo de estudio ha sido Cataluña, donde Joan Real y colaboradores (Universidad Autónoma de Barcelona), han seguido su evolución en las últimas décadas, pasando del centenar de parejas en los años 90, a unas setenta en años recientes. Para esta especie el factor de mortalidad no natural más relevante es la electrocución en apoyos de tendidos eléctricos.

Los mencionados estudios en Cataluña, mostraron que entre 1990 y 2014 se habían recogido 92 águilas perdiceras muertas por electrocución en la Comunidad. El seguimiento de la mortalidad y nacimientos de pollos, mostró que su población no es autosostenible. La realidad es que la población se mantiene aún en la Comunidad Autónoma catalana por las aportaciones de las poblaciones del sur. Según estos estudios para conseguir una población regional autosostenible, es imprescindible reducir la mortalidad que producen las líneas eléctricas. En Cataluña muere cada año el 13% de las águilas perdiceras que viven en el territorio (una cifra que se eleva al 26% si se consideran también los ejemplares jóvenes) y se estima que, para que la población se mantenga estable y su viabilidad pueda ser garantizada, esta mortalidad no puede superar el 7,5% de los ejemplares territoriales al año.

La electrocución también es el primer factor de mortalidad conocido para otras grandes águilas de la península ya estén catalogadas como en peligro de extinción como es el caso el Águila imperial ibérica³³, o de interés especial³⁴ como la Culebrera europea³⁵, especie considerada en estado de conservación desfavorable en el continente y cuya principal población europea está España.

Uno de los puntos cruciales clave para entender el efecto de la mortalidad sobre la dinámica poblacional, es evaluar si la mortalidad en tendidos eléctricos es compensatoria o aditiva. Entendemos por mortalidad compensatoria aquella que ocurre sobre individuos enfermos, inexpertos o viejos, los cuales podrían morir por cualquier otra causa (Errington 1946), mientras que mortalidad aditiva es aquella que es independiente de las otras causas de mortalidad y por lo tanto tiene un efecto agregado. Los pocos trabajos que han evaluado este efecto de las electrocuciones en especies como búho real (*Bubo bubo*), milano real (*Milvus milvus*) o cigüeña blanca (*Ciconia ciconia*) han considerado que mayoritariamente se trata de una mortalidad aditiva, por lo que tendría un efecto directo sobre la dinámica poblacional (Schaub y Lebreton 2004; Schaub et al. 2010; Tavecchia et al. 2012).

³³ Durante el período 1989-2004 se registraron 267 águilas imperiales muertas por causa no natural. La electrocución (47,7%) fue la causa más frecuente de mortalidad. Los subadultos murieron más por electrocución, ocurriendo más casos en otoño e invierno. El aumento de electrocuciones en los últimos años se asocia a deficiencias en la corrección de tendidos eléctricos (González et al., 2007, 2008).

³⁴ Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (Real Decreto 439/1990)

³⁵ El 73% de las águilas culebreras ingresadas en centros de recuperación de Castilla-La Mancha durante el periodo 2006-2008 (n= 106) lo fue por electrocución (Castaño López, 2010). Especie incluida en la categoría SPEC 3 (Tucker y Heath, 1994) a nivel europeo, es decir, especie cuyas poblaciones no están concentradas en Europa pero tienen un estado de conservación desfavorable en la misma. En España, el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (Real Decreto 439/1990), cataloga a la Culebrera Europea como especie "De Interés Especial"

A pesar de la dificultad en determinar los efectos directos de la mortalidad en la dinámica poblacional de las especies, en la última década han aparecido varios trabajos específicos mostrando una relación entre este impacto y la alteración de los parámetros demográficos o de distribución de especies.

El primer efecto directo y comprobado es que la mortalidad por electrocución condiciona la supervivencia de algunas especies. Andre Boshoff y colaboradores (2011) modeló la supervivencia de buitres del Cabo (*Gyps coprotheres*) a lo largo de 50 años en dos zonas de Sudáfrica, una con tasas bajas de electrocución y otra con tasas elevadas. El modelo encontró un crecimiento positivo de la población en donde la amenaza de electrocución es baja, mientras que la población en zonas con amenaza elevada, se reducirá hasta la extinción en menos de 20 a 35 años.

También se ha comprobado que la tasa de mortalidad depende del estatus reproductor, lo condiciona la supervivencia y, por lo tanto, la dinámica de la población. Por ejemplo, Antonio Hernández-Matías y colaboradores (2015), investigadores de la Universidad de Barcelona, estudiaron las consecuencias demográficas de la electrocución en la población de águila perdicera (*Aquila fasciata*) en el NE de la Península Ibérica mediante la utilización de modelos de eventos múltiples. Estos investigadores encontraron que en el período 2008-2014 la tasa de mortalidad real directamente relacionada con electrocución fue de 0,26 para individuos territoriales y 0,62 para no territoriales.

Por lo tanto, el efecto de la mortalidad por tendidos era muy diferente entre individuos territoriales y no territoriales lo que condiciona la dinámica de la población. En un trabajo posterior, estos mismos autores en colaboración con investigadores de la Universidad de Montpellier encontraron que la probabilidad de supervivencia de todas las clases de edad aumentó después del aislamiento de las líneas eléctricas peligrosas (Chevallier et al. 2014).

Este efecto fue mayor en los jóvenes y aves inmaduras y menor en los adultos. El aumento general de la supervivencia debido al aislamiento de las líneas eléctricas condujo a un fuerte incremento en las tasas de crecimiento poblacional previstas (de 0,82 a 0,98). También concluyen que la supervivencia de los adultos es un parámetro clave en la dinámica de la población de esta especie, y aunque la mortalidad de los adultos es mucho menor que en los jóvenes su impacto es mayor. Uno de los efectos es que la mortalidad de adultos está directamente relacionada con el éxito reproductor. Por ejemplo, tal y como mostró Javier Balbontín y colaboradores (2003), una elevada frecuencia de cambio en la composición de las parejas territoriales- por mortalidad- y la reducción de la edad de los reproductores tiene efecto directo negativo sobre la productividad.

Pero la mortalidad de la parte no reproductora de la población también puede tener efectos significativos sobre la dinámica poblacional. Vincenzo Penteriani y colaboradores (2005) estudiaron como el aumento de la mortalidad de jóvenes e inmaduros de Águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*) en áreas de dispersión, influía significativamente sobre la persistencia de las parejas reproductoras en los territorios de cría. La corrección de tendidos eléctricos en áreas de dispersión de juveniles y en áreas potenciales de nidificación consiguió una recuperación de la población, llegando a ocupar áreas de territorio abandonadas durante más de 30 años³⁶.

La electrocución también afecta a la distribución de las poblaciones. En los Alpes Italianos, Sergio y colaboradores (2004) encontraron que los territorios de Búho real cercanos a las líneas eléctricas fueron abandonados progresivamente. Además, la presencia de tendidos peligrosos cerca de los nidos de búho real aumentó la probabilidad de una pérdida parcial o completa de la descendencia durante el período posterior al vuelo. Encontraron que hasta el 17% de los jóvenes volantones en estos territorios desaparecían por electrocución.

En resumen, las evidencias científicas acumuladas hasta el momento indican que: 1) la mortalidad en tendidos es aditiva, lo que influye sobre la supervivencia de los individuos y por lo tanto sobre la persistencia de las poblaciones; 2) Para algunas especies se han encontrado diferencias de mortalidad entre clases de edad lo que compromete la capacidad de un efecto rescate de los individuos flotantes en caso de perder ejemplares territoriales y muestra que los efectos sobre la dinámica poblacional pueden ocurrir incluso a grandes escalas espaciales (p. e. la mortalidad en áreas de dispersión de Águila perdicera en el sur de la Comunidad Valenciana podría estar afectando a la persistencia de los territorios en la Provenza francesa); 3) El impacto de los tendidos tiene la capacidad de alterar la distribución espacial de las poblaciones. Por lo tanto, la elevada mortalidad en tendidos eléctricos tiene un efecto negativo significativo sobre la dinámica de las poblaciones, y se considera como una de las principales amenazas en la recuperación de las poblaciones de algunas de las especies, como por ejemplo el Águila perdicera.

La mortalidad por tendidos eléctricos además de causar efectos directos sobre las poblaciones de aves afectadas causa un efecto cascada en los ecosistemas. Sin duda el grupo de especies más afectadas son las aves rapaces. Este grupo proporciona importantes servicios ecosistémicos (Donázar et al. 2016), los cuales inexorablemente se ven alterados con la

³⁶LÓPEZ-LÓPEZ, P.; FERRER, M.; MADERO, A.,; et al. [Solving man-induced large-scale conservation problems: the Spanish imperial eagle and power lines](#). *PLoS One*, 6(3), 2011.

elevada y sostenida pérdida de ejemplares. Por ejemplo, en el caso del servicio regulador, la elevada mortalidad de buitre leonado (*Gyps fulvus*) en tendidos eléctricos, la cual es incluso superior en muchas regiones a la mortalidad registrada por colisión en parques eólicos, estaría afectando a la capacidad de eliminación de carroñas. Este servicio que presta gratuitamente esta especie ha sido valorado anualmente en más de 45 millones de euros y una reducción de 77.000 toneladas de CO₂ equivalentes a la atmósfera (Morales-Reyes et al. 2015).

Del mismo modo, una reducción en las poblaciones de aves podría suponer una reducción en los servicios culturales que proporcionan. Es conocido que las aves rapaces atraen la atención de fotógrafos, observadores de aves y educadores ambientales, y generan en muchos casos una importante actividad económica ligada al ecoturismo que mantiene tanto los empleos directos en los lugares destinados a su observación como en actividades secundarias relacionadas con su alojamiento y su alimentación.

Por ejemplo, en una sola reserva natural de Israel se estimó que anualmente la observación de buitres leonados generaba un beneficio económico de 1,2 millones de dólares (Becker et al. 2005). Este servicio cultural asociado también se ve afectado indirectamente con la pérdida constante de ejemplares electrocutados en tendidos.

4.2.3. **Ámbito subjetivo**

a) La LRM y los operadores afectados.

En cuanto a los sujetos obligados a llevar a cabo las tareas tanto de prevención de daños ambientales consistentes en la electrocución y colisión de fauna silvestre como de evitar que sucedan nuevos casos, señala el artículo 2.10 y 11 de la LRM:

“...cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración”.

En lo que respecta a la definición de actividad económica o profesional, se define como “toda aquella realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos”, así se entiende que están sujetos a las obligaciones previstas en la LRM los distintos tipos de sociedades mercantiles, entes públicos, profesionales por cuenta propia, etc, etc.

No estarían afectadas por la LRM aquellas actividades que tengan como finalidad el ocio o el recreo como pudiera ser la actividad cinegética o la pesca, la recolección de frutos, etc. Cuestión diferente serían los casos en los que estas actividades estén organizadas por profesionales del sector.

Otra cuestión de interés es el régimen de responsabilidad subsidiaria que establece la LRM en lo que a las sanciones y a las obligaciones pecuniarias se refiere, así según el artículo 13.2

“Serán responsables subsidiarios de los deberes impuestos en esta ley y, en particular, de las obligaciones pecuniarias correspondientes, los siguientes sujetos:

- a) Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas;*
- b) Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieren hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento;*
- c) Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre;*
- d) Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones”.*

En cuanto a la obligación de tener y mantener un tendido eléctrico en condiciones aptas para no causar daños a la fauna, no viene establecido, como así debería, en el mencionado Real Decreto 1432/2008, ya que en teoría es la norma que establece el marco para ello, sino que deriva de la Ley 26/2007,³⁷ del principio quien contamina paga y del principio ambiental de

³⁷ En concreto el artículo 17 “Obligaciones del operador en materia de prevención y de evitación de nuevos daños.1. Ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas. 2. Asimismo, cuando se hayan producido daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional, el operador de tal actividad tiene el deber de adoptar en los mismos términos las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños, con independencia de que esté o no sujeto a la obligación de adoptar medidas de reparación por aplicación de lo dispuesto en esta ley. 3. Para la determinación de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños se atenderá, en la medida de lo posible, a los criterios establecidos en el punto 1.3 del anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas. 4. Los operadores pondrán en conocimiento inmediato de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, según lo dispuesto en el artículo 9.2, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas. 5. De no desaparecer la amenaza de daño a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, el operador lo pondrá en conocimiento inmediato de la autoridad competente.”

mercado por el cual cada uno deberá hacer frente y a su costa de los costes ambientales que su actividad genere. En este sentido llama la atención por un lado que el Real Decreto 1432/2008 no haga referencia alguna a la Ley 26/2007 siendo aquel posterior casi un año, pero que haga mención a que la financiación pública debe ser la solución para evitar generar más daños por electrocución.

Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha ya han advertido que dichas ayudas tendrán carácter meramente programático. La LRM deja claro que la financiación debe partir del operador económico al margen de la posible existencia de financiación pública y en ningún momento ha de ser una obligación de la Administración crear programas de ayudas con ese fin, es más, lo que sí constituye una obligación es llevar a cabo la oportuna apertura de expedientes sancionadores en casos de electrocución de fauna, pues de lo contrario estaríamos ante un posible caso de aplicación de los artículos 404, 408 y 419 del Código Penal³⁸ como así ha dejado claro la Fiscalía General de Medio Ambiente es su Oficio de 29 de julio de 2019³⁹.

La Propia LRM establece la obligación a los propios operadores de conocer las amenazas inminentes de daños medioambientales que su actividad pueda conllevar y a informar a la administración en consecuencia. Existe el añadido de que si esos tendidos se encuentran en las denominadas zonas de protección que establece el RD 1432/2008 (Zonas ZEPA, etc.) y no han establecido las medidas de seguridad para la avifauna que exigen los artículos 9 y 17.1 y 17.2 establecidas en la Ley 26/2007.

En estos casos, no cabe la menor duda de la existencia de un incumplimiento a los deberes existentes de prevención de daños por electrocución, lo que debería ser objeto de sanción, independientemente o no de que haya llevado consigo la muerte de un animal pues estaríamos ante un evidente caso de amenaza inminente de electrocución independientemente de que el lugar se considere zona prioritaria o no. En todos los casos, según la LRM, son los operadores quienes tienen la obligación de prevenir y evitar nuevos daños medioambientales, de lo contrario deberían ser sancionados.

³⁸ Artículo 408. “La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.”

³⁹ Véase documento anexo I.

En cuanto a la responsabilidad subjetiva se refiere, es importante realizar una diferenciación entre los distintos actores a quienes se puede exigir responsabilidad. Así a los operadores profesionales especializados en el sector se les debe exigir la máxima diligencia profesional posible pues se presume que deben conocer su actividad y las consecuencias que de ella se derivan.

En segundo lugar, estarían los operadores económicos y profesionales cuya exigencia es inferior a la anteriormente expuesta por lo que se requeriría una notificación de la electrocución a los efectos de llevar a cabo la modificación del tendido en un plazo razonable pero breve.

Por último, estaría el ciudadano particular cuya exigencia es la del mero sentido común, por lo que la obligación de éste de conocer que el tendido es peligroso y electrocuta avifauna no es requerida, por lo que es lógico que se requiera notificación previa de la peligrosidad del tendido de manera previa a la apertura de un expediente sancionador.

Aunque con carácter general opera la LRM que establece en su artículo 17.1 que,

“ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas”.

Por lo que tras más de 10 años del RD 1432/2008, consideramos que la omisión de acciones para llevar a cabo la reforma de los tendidos eléctricos debería traducirse en la imposición de sanciones por parte de la administración.

4.2.4. La responsabilidad de la actividad del sector eléctrico

a) ¿Cómo regula la LRM la obligación de prevenir y evitar nuevos daños ambientales por electrocución?

Ya se ha comentado anteriormente que cualquier operador puede ser objeto de aplicación de la LRM, sin embargo, podemos diferenciar dos tipos de categorías en función de la actividad que desarrollen y el tratamiento que realiza la LRM.

La actividad eléctrica no se encuentra recogida en el Anexo III de la LRM. En estos casos el régimen de responsabilidad lo establece el art. 3.2.

“Esta Ley también se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III, en los siguientes términos:

- a) Cuando medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, evitación y reparación.*
- b) Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y evitación.”*

De estas últimas medidas –prevención, evitación y reparación–, en concreto las de reparación, para que estas puedan ser exigibles a los operadores debe acreditarse el dolo, culpa o negligencia. Es la responsabilidad tradicionalmente conocida como subjetiva.

La LRM tanto para aquellas actividades incluidas en el Anexo III como para aquellas que no estén incluidas en él, establece una serie de obligaciones que tienen como finalidad prevenir y evitar que su incumplimiento pueda generar daños ambientales y en su caso conllevaran responsabilidad medioambiental subjetiva, con dolo, culpa o negligencia, es decir, con la firme intencionalidad de su no cumplimiento.

En este caso, la reparación del daño va ligada a haber cometido una infracción administrativa. La diferencia existente con la responsabilidad medioambiental objetiva es que para que exista obligación de reparar el daño ambiental causado, simplemente debe concurrir un nexo causal entre el daño causado y el origen del mismo.

Mientras que en la Directiva 2004/35/CE RM no ha diferenciado entre las obligaciones de prevención de daños y de evitación al incluir los dos conceptos en el artículo 2.10 en las “medidas preventivas”, la LRM lo ha diferenciado, tratando de evitar la existencia de tal posibilidad como la existencia de un daño nuevo, y ambas deben ser adoptadas por el operador sin necesidad de requerimiento alguno. En caso de no hacer ninguna actividad, la administración podría requerir al operador para ello, o también llevar a cabo la ejecución de dicha adaptación a costa del operador.

En relación al listado de actividades que se deben someter a la LRM, hay que recordar la Disposición Adicional segunda, en su apartado 5, por el cual las comunidades autónomas podrán someter otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en la LRM.

b) ¿Quién debe comunicar a la administración la posible existencia de amenazas de electrocución o daños generados por esta actividad?

Corresponde al propio operador la obligación de comunicar a la autoridad la existencia de amenazas de poder producirse esos daños, así como de las medidas que pretende llevar a cabo para prevenirlo y evitarlo (arts. 9.2, 17.4 y 19.2 de la Ley 26/2007). En esas medidas deben estar previstos los costes

económicos para ello pues debe ser el operador quien las asuma, como ya se ha analizado en el apartado dedicado a los convenios existentes entre las eléctricas y las comunidades autónomas. Ya se ha mencionado el principio de "quien contamina paga" establecido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual es recogido igualmente por la Directiva de Responsabilidad Medioambiental en el artículo 8.1 al manifestar que "el operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas...", o la propia legislación de industria 21/1992, en su artículo 9.

Sí que es cierto que la LRM prevé excepciones a esta obligación de asumir dichos costes, el artículo 14.1 hace mención a que cuando se demuestre que tales daños o amenazas fueran por alguna de las siguientes causas: a) La actuación de un tercero ajeno, ...b) El cumplimiento de una orden dictada por una autoridad pública competente.

c) ¿En qué consiste la responsabilidad subjetiva cuándo los daños ambientales se originan por un operador del sector eléctrico? ¿Les exime de responsabilidad si la actividad que los ha producido tenía autorización?

La actividad del sector eléctrico está al margen de las contempladas en el Anexo III de la Ley. A los efectos de clarificar si están exentos de responsabilidad, el artículo 15.2 establece que no estarán obligados a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia, y cuando pueda acreditarse que ese daño fue causado por la utilización de un producto que en el momento de utilizarse no era considerado como potencialmente perjudicial para el medio ambiente de acuerdo a los conocimientos científicos existentes en aquel momento.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 01/06/2017 (asunto C-529-15), manifiesta que, aunque se trate de instalaciones autorizadas no les eximen de ser considerados como daños ambientales, por consiguiente tanto la DRM como la LRM son aplicables aunque hayan pasado varios años y tenga autorización. Los daños que a día de hoy ocasionen los operadores que realicen esas actividades son susceptibles de poder exigirles implantar medidas tanto de prevención como de evitación de nuevos daños.

De lo anterior se deduce que existe responsabilidad en los casos donde no se han tomado en consideración los deberes de prevenir las amenazas por los posibles daños ambientales que causen los tendidos eléctricos peligrosos construidos antes de la entrada en vigor de la Ley 26/2007.

4.2.5. El nexo causal entre la actividad del operador y la amenaza o producción de daño ambiental. Conexión con la LRM

La relación de causalidad es un elemento fundamental en cualquier régimen de responsabilidad. En la producción de un daño ambiental pueden concurrir causas diversas que generen una gran complejidad para determinar la responsabilidad, como, por ejemplo, los procesos naturales.

La acreditación del nexo causal entre la actividad y los daños ambientales es decisiva para determinar la responsabilidad. En los casos en los que hay un animal muerto bajo un poste eléctrico sin signos de haber estado manipulado ni de predación, arrastre, con la postura lógica y las quemaduras habituales, así como con los indicios recopilados por los agentes de la autoridad en su intervención o la tipología constructiva del apoyo eléctrico, está generando pocas dudas a los Juzgados de lo Contencioso de Albacete y CLM en relación a la electrocución en dichos apoyos como nexo causal que provoca la muerte por electrocución del animal.

En las resoluciones analizadas, en este sentido, el operador eléctrico ha planteado el argumento de que el animal podría haberse electrocutado en una línea eléctrica diferente o que haya sido colocada en ese lugar por un tercero con el fin de hacer responsable al operador eléctrico tratando de desmontar el nexo causal.

Como se ha comentado, el TSJ-CLM no ha tenido la menor duda según lo establecido al respecto en los pronunciamientos nº 350/2017 y 251/2018, ante una serie de pruebas consistentes en haber encontrado el cadáver a los pies del poste causante de la electrocución por el agente medioambiental o el agente del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), y la presunción de veracidad de los hechos constatados por ellos mismos en su acta de denuncia. Con ello a S.S^a. le es suficiente para llegar a la convicción de que el animal se electrocutó en ese concreto poste. Con la toma de declaración del Agente se refuerza el argumento de prueba (nexo causal) por el cual permite clarificar que el ave murió en ese apoyo por electrocución.

Otra circunstancia que puede alegar la operadora eléctrica es el posible error o imprecisión en las coordenadas tomadas y que podría concretarse en que no ha sido en ese lugar donde el animal ha muerto. En este sentido, no cabe la menor duda que la toma de coordenadas tiene por regla general un error traducido en metros debido a los movimientos causados por el satélite, pero sin que por ello haya que traducirlo en un error tan grosero como para decir que se corresponde a otro lugar lejano del que se encontró el ave.

En ese sentido, en la sentencia 251/2018 del TSJ-CLM, en la declaración testifical del agente medioambiental, se evidenció que a pesar de esa leve imprecisión en las coordenadas GPS y la no existencia de ningún otro tipo de líneas en aproximadamente 1 km alrededor del lugar donde apareció el animal es prueba de cargo suficiente para acreditar la responsabilidad administrativa de la mercantil expedientada.

En esa misma sentencia, se da otra cuestión de gran importancia como fue el informe clínico, también concluyente al no dejar el menor resquicio de duda al afirmar que "la muerte del águila-azor perdicera ha sido causada por descarga eléctrica, con una antigüedad del cadáver de entre 2 y 4 días". Lo que se refuerza en la STS-CLM nº 258/218 donde la Sala, ante la posibilidad de que la electrocución pudiera suceder en otro tendido,

"...carece de cualquier soporte mínimamente aceptable el alegado según el cual las aves pudieron electrocutarse en otra línea eléctrica y acabar muriendo al pie de otra. Ni por proximidad ni por los efectos de una descarga eléctrica, es tal posibilidad mínimamente atendible como explicación alternativa de los hechos".

Otro interesante pronunciamiento judicial donde aborda precisamente esta cuestión es la Sentencia nº 146/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Albacete según el cual:

"...está debidamente acreditado por la denuncia y los resultados de las autopsias practicadas, el fallecimiento por electrocución de cuatro buitres leonados en el apoyo eléctrico número 2982 grabado en color rojo o 43 grabado en color negro, en el Paraje "Cabezo de San Pedro", en el Polígono 28 parcela 2 de Ossa de Montiel,y que carecía de mecanismo alguno anti electrocución de aves y que de haberlos tenido, hubiese evitado el fallecimiento de las aves, siendo por tales hechos por los que debe responder la mercantil".

Siguiendo con el contenido de la STSJ-CLM 251/2018, los argumentos empleados en la defensa de la eléctrica manifiestan que del hallazgo del animal electrocutado no puede inferirse que sea responsabilidad del propietario del apoyo donde se encontró ya que podría haber sido manipulado y trasladado tras haber sido encontrado, o incluso arrastrado por depredadores.

Por este motivo cobraron especial importancia elementos probatorios documentales como el acta de denuncia y los informes de los agentes medioambientales ratificados posteriormente en sede judicial tras interrogatorio. Todo ello permitió a la Sala despejar las posibles dudas existentes de que el animal murió electrocutado en ese poste en cuestión. Es importante como decíamos el acta del agente medioambiental, en la cual se limita a realizar una descripción lo más pormenorizada del escenario encontrado. "Animal encontrado en la base del apoyo, a un metro, con las

garras rígidas y sin presentar signos de haber sido predado, mordido, arrastrado, ensuciada o manipulada, en la posición lógica tras una caída desde el apoyo eléctrico”.

Del análisis anterior, y ante la dificultad de obtener pruebas testificales de la electrocución, se deduce la importancia de la prueba indiciaria, al igual que sucede en los casos de envenenamiento de fauna, donde más del 70% de los pronunciamientos condenatorios se han producido en base a indicios. En el campo de las electrocuciones, ante la dificultad de determinar la autoría, pasa algo similar. Los indicios se convierten en prueba suficiente y razonable para desvirtuar la presunción de inocencia.

En la argumentación de la sentencia señalada, la Sala emplea tanto la Ley de Conservación de la Naturaleza de Castilla La Mancha 9/1999, en concreto su artículo 112 en el que establece que “...una vez considerado acreditado, como se verá, que la muerte del águila perdicera por electrocución se produjo como consecuencia de no haberse modificado el punto de apoyo conforme a las exigencias indicadas e impuestas normativamente...”.

También se vale la Sala en su argumentación de la LRM 26/2007 haciendo mención a lo previamente aludido en la resolución sancionadora recurrida, “...por lo que deberá adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes”. De lo que se desprende que, por no haber cumplido con sus obligaciones de evitar la electrocución de fauna, lleva consigo la responsabilidad por omisión de su deber tal y como lo establece el artículo 19.2 de la LRM “En todo caso, quedan obligados a la adopción de medidas de reparación los operadores que hubieran incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños”.

Se trata en este artículo la denominada responsabilidad subjetiva, con clara vocación reparadora de los daños causados, pero sobre todo, del deber de cuidado exigible al operador por no haber cumplido su obligación de prevención y conservación.

En una situación como la anteriormente comentada, llegado el caso, la administración podrá tramitar un procedimiento de responsabilidad medioambiental en el cual se impondrán medidas de reparación tal como establece el artículo 22.

“Incumplimiento de las obligaciones de prevención, de evitación o de reparación del daño medioambiental.

1. *La autoridad competente velará para que el operador adopte las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales, así como para que observe las demás obligaciones establecidas en esta Ley, en los términos en ella previstos. Para ello ejercerá las potestades que le atribuyen ésta y cualquier otra norma del ordenamiento jurídico.*

2. *En caso de incumplimiento total o parcial de los deberes de los operadores de llevar a cabo las medidas de prevención evitación o reparación de los daños medioambientales, la autoridad competente dictará resolución motivada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI requiriendo del operador su cumplimiento.*
3. *Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador que corresponda como consecuencia del referido incumplimiento”.*

En esa misma línea incide la Ley que regula el propio sector eléctrico, en concreto la Ley 21/1992 de Industria, en su artículo 9 sobre la prevención y limitación de riesgos capaces de generar daños a la fauna obligando que se materialicen aquellas actividades de prevención y protección las causas que generen riesgos de electrocución. Artículo 9:

- “Objeto de seguridad: 1. La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales.*
2. *Las actividades de prevención y protección tendrán como finalidad limitar las causas que originen los riesgos, así como establecer los controles que permitan detectar o contribuir a evitar aquellas circunstancias que pudieran dar lugar a la aparición de riesgos y mitigar las consecuencias de posibles accidentes.*
 3. *Tendrán la consideración de riesgos relacionados con la seguridad industrial los que puedan producir lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, y en particular los incendios, explosiones intoxicaciones, envenenamiento o asfixia, electrocución, riesgos de contaminación producida por instalaciones industriales, ...”.*

4.2.6. Concurrencia con la Ley 42/07 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad

La Ley 42/07 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad hace una clara alusión a la LRM. Cuando en su artículo 75 dispone que

- “Las acciones u omisiones que infrinjan lo prevenido en la presente Ley generarán responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de la exigible en vía penal, civil o de otro orden a que puedan dar lugar.*
2. *Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. El infractor estará obligado a indemnizar los daños y perjuicios que no puedan ser reparados, en los términos de la correspondiente resolución.*
 3. *La valoración de los daños al medio ambiente necesaria para la determinación de las infracciones y sanciones reguladas en este Título se realizará de acuerdo con el método de evaluación a que se refiere la ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y sus disposiciones de desarrollo.*
 4. *Cuando no sea posible determinar el grado de participaciones de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades.*

5 En ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos”.

4.3. Estudio jurisprudencial. Aplicación de la LRM

Hasta la fecha de la entrega de este informe han sido un total de 6 pronunciamientos judiciales los que han concluido la responsabilidad del operador eléctrico en la obligación de reparar los tendidos que han ocasionado muerte de aves rapaces, así como una indemnización por la muerte de estos animales. Aunque, si bien es cierto estos no han sido exactamente los únicos pronunciamientos judiciales sobre la materia ya que en la Comunidad Valenciana también se han producido dos sentencias más con resultado no condenatorio, concretamente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 9 de Valencia, sentencias 517/2012 y 345/2015.

Este resultado se debió fundamentalmente a la falta de claridad en las manifestaciones realizadas en el informe forense con frases relativamente ambiguas como “compatible con electrocución o similares”. Otro motivo en relación a la práctica de la prueba fue la no declaración de los agentes medioambientales ni del veterinario forense, que hubieran permitido despejar dudas sobre la relación causa efecto por la electrocución del animal.

La práctica de la prueba es esencial para demostrar la culpabilidad del operador eléctrico. Ante la existencia de un animal bajo el apoyo de un tendido eléctrico, los informes de los agentes medioambientales o SEPRONA deben reflejar con claridad que no existen indicios aparentes de que los cadáveres hayan sido objeto de manipulación, arrastre o traslado por predación, como indicativos de una posible colocación de los mismos por terceros o la aparición en ese lugar por causas ajenas al tendido sospechoso, mientras que los informes de veterinaria forense deben recoger la existencias de señales y lesiones propias de una electrocución.

Al margen de estas sentencias, han sido los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Albacete los que han dictado las primeras 6 sentencias condenatorias confirmando sanciones e indemnizaciones contra una de las principales operadoras de distribución eléctrica de ámbito nacional. En ellas se repite la argumentación referida a que podrían y debían haber acometido la reforma de los tendidos con sus propios medios económicos, quedando probada la electrocución de los animales. Se sanciona la consecuencia, la muerte, la pasividad ejecutando materialmente medidas de evitación de electrocuciones. Por ejemplo, en la sentencia número 146/2017, de 26 de junio, el Juzgado establece de manera contundente que la falta de

disponibilidad de financiación pública es una exigencia legal independiente a la obligación de presentar un proyecto. No debe existir ningún tipo de vinculación ni condicionamiento alguno. El propio Juzgado menciona la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico al señalar la obligación de hacer compatible la actividad del sector eléctrico con la protección del medio ambiente.

La mercantil reitera que, la falta de financiación pública, a la que hace mención la Disposición Adicional Única y el punto 2 de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 1432/08, les eximían de la obligación de presentar proyecto. Lo que como ya se ha dicho es contestado por el Juzgado de manera contundente en el sentido de que no es posible derivar en la administración el incumplimiento de las obligaciones que para la protección de la avifauna de determinadas zonas le vienen impuestas al titular de la línea eléctrica y siendo dicha inobservancia cuando menos negligente.

También argumenta el operador eléctrico la aplicación de la norma con carácter retroactivo, a lo que el Juzgado responde que la aplicación del Real Decreto 1432/08 se refiere igualmente a las líneas eléctricas existentes también a su entrada en vigor en zonas de protección de avifauna.

-Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso. Albacete. Auto 435/2016: En este punto conviene comentar el Auto del TSJCLM nº 435/2016 en el que expone la prevalencia del interés público de protección ambiental frente a la ausencia de financiación y la cifra de la inversión a realizar, pues tampoco aporta la distribuidora justificación de que le pueda causar un grave perjuicio económico.

-Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso. Albacete. Sección 2ª.

**Cendoj: Roj: STSJ CLM 3064/2017 - ECLI: ES: TSJCLM:2017:3064.
Ponente: Constantino Merino González. Sentencia 350⁴⁰.**

Otro de los pronunciamientos contra los operadores eléctricos es el 350/2017, el cual confirma la Resolución sancionando como una infracción muy grave recogida en el artículo 108.6 de la Ley 9/1999 de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha (en adelante Ley 9/1999), por la electrocución de la hembra de águila imperial ibérica que, aunque no murió, fue irrecuperable para su reintroducción.

⁴⁰ [Sentencia STSJ CLM 3064/2017](#). Comentada por Fernando López Pérez en [Actualidad Jurídica Ambiental](#).

Otro artículo empleado por la Sala fue el 112.2 de dicha Ley por omitir la corrección de un tendido con las consecuencias mencionadas, por no haber adoptado las medidas de prevención, evitación y reparación de daños ambientales y a asumir sus costes según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 26/07 de Responsabilidad Medioambiental.

La Sala, vuelve a establecer como argumentos los ya utilizados en la sentencia anterior relacionados con la obligación del operador eléctrico de presentar un proyecto de corrección, incurriendo en una omisión negligente por no hacerlo, al ser conocedora de la peligrosidad de la línea para la avifauna y dando lugar a que se produjera la electrocución por no haberse llevado a cabo la modificación del apoyo. Con lo que establece un criterio claro de responsabilidad pues tenía pleno conocimiento del riesgo que la línea suponía desde el momento en que recibió la resolución inicial del expediente.

Como ya se ha comentado, la Sala establece que la financiación pública es una finalidad programática, no equiparable a la obligación que se impone a los titulares de los tendidos de presentar un proyecto y ejecutarlo. Por otro lado, para la valoración económica del águila, se establece conforme a los artículos 118 y 119 de la Ley 9/1999 y el Decreto 67/2008, estableciendo la Sala un valor de 42.920 euros al ser rebajado de 64.380 por poder ser utilizado el animal con fines para la cría en cautividad.

-Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso. Albacete. Sección 2ª.

Cendoj: Roj: STSJ CLM 1303/2018 - ECLI: ES:TSJCLM:2018:1303.

Ponente: Miguel Ángel Pérez Yuste. Sentencia 250/2018.⁴¹

Otra de las sentencias mencionadas es la 250/2018, en ella se recoge la sanción a la empresa con multa de 100.001 euros más la indemnización de 65.100 por la electrocución de un águila perdicera. Esta sentencia desestima el recurso planteado por la empresa, la cual volvía a esgrimir los argumentos anteriormente expuestos como la ausencia de un plan de inversiones por parte del Estado, o que su obligación era únicamente presentar un proyecto de adaptación, no de ejecución.

Los argumentos de la Sala vuelven a reiterar que, aunque es cierto que la línea donde se electrocutó el águila era anterior al RD 1432/2908 y se instaló con arreglo a las prescripciones técnicas exigibles en su momento, el RD se aplicaba también a las líneas anteriores al mismo, imponiendo la obligación al titular de su adaptación, lo cual fue incumplido, incurriendo en omisión negligente de una obligación prevista en la Ley.

⁴¹ [Sentencia STSJ CLM 1303/2018.](#)

La Sala también rechazó otros de los argumentos empleados por la mercantil, como, por ejemplo, la consideración de interés general que significa el suministro de energía eléctrica o que el tendido disponía de los permisos y autorizaciones pertinentes. La Sala, con base al 108.6 de la Ley 9/1999 rechaza todos estos argumentos.

-Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso. Albacete. Sección 2ª.

Cendoj: Roj: STSJ CLM 1253/2018 - ECLI: ES:TSJCLM:2018:1253.

Ponente: Jesús Martínez Escribano Gómez. Sentencia 251/2018.⁴²

Otra de las sentencias de interés es la 251/18, confirmando la Resolución del órgano autonómico por la comisión de infracción calificado como muy grave en base al artículo 108.6 de la Ley 9/1999 por la muerte de un águila perdicera (en peligro de extinción) por la que se impuso sanción de 100.001 euros y la obligación de indemnizar por importe de 64.860 euros. En esta sentencia, la Sala también vuelve a hacer mención al ya señalado artículo 9 de la Ley 26/07 de Responsabilidad Medioambiental en cuanto a que la obligación de los operadores económicos y profesionales de adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y reparación de daños medioambientales y a asumir sus costes (112.1 de la Ley 9/1999 por no cumplimiento obligación prevista en el RD 1432/08).

Determina la Sala que, si bien es cierto que el poste que ocasionó la electrocución no estaba incluido en la Resolución de 21 de diciembre de 2009, en agosto de ese año se delimitaron las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación...incluidas en el Catálogo Regional de especies amenazadas de Castilla La Mancha y en diciembre de 2010 ya se encontrara la línea en las que era necesario la adaptación al RD 1432/08.

Por todo ello, se determina que una vez acreditada que la muerte del águila perdicera se produjo por electrocución al no haberse modificado el punto de apoyo conforme a lo exigido en la norma, el operador era responsable de no haberla modificado. En resumen, la empresa era conocedora de que el poste estaba en la zona de protección y no realizó nada, utilizando los mismos argumentos señalados para otras sentencias. Volviendo la Sala a manifestar el carácter meramente programático de las ayudas públicas, así como lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/07 de adoptar y ejecutar las medidas de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales y a reparar los daños ambientales producidos y sufragar sus costes.

⁴² [Sentencia STSJ CLM 1253/2018.](#)

-Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso. Albacete. Sección 2ª.

Cendoj: Roj: STSJ CLM 1299/2018 - ECLI: ES:TSJCLM:2018:1299.

Ponente Jaime Lozano Ibañez. Sentencia 258/18⁴³.

Otra de las sentencias importantes dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha es la 258/2018 de 21 de mayo. La misma desestima el recurso planteado por la operadora por la sanción de 100.001 euros más una indemnización de 130.320 euros por la electrocución con resultado de muerte de dos águilas imperiales (especie catalogada en peligro de extinción) y en zona de protección de avifauna.

La eléctrica vuelve a destacar su argumento según el cual la simple presentación de proyectos, a falta de la financiación pública, no hubiera cambiado nada, así como que las autorizaciones de proyectos caducan en caso de no llevarse a cabo y ante esa incertidumbre convenía no realizar gastos de tramitación sin existir dicha financiación. La Sala, empleando como argumento la sentencia número 350/2017 señala que, al no presentarse proyecto, vuelve a existir omisión negligente pues el daño ambiental tiene lugar por no haber llevado a cabo la modificación del tendido eléctrico, pues eran conocedores del peligro existente en dicha línea.

Importantísimos pronunciamientos judiciales que crean un antes y un después en la exigencia que deben llevar a cabo los operadores eléctricos, responsables de la electrocución de aves en España. Estas sentencias abren un camino y que pueden seguir otras comunidades y provincias de España mediante la apertura de expedientes sancionadores a los operadores eléctricos.

4.4. Aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental en caso de electrocuciones a través de la Fiscalía de Medioambiente. El "caso valenciano"

Ya se han comentado numerosas cuestiones absolutamente necesarias para entender y poder interpretar la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Se ha dicho lo peculiar de esta Ley y que, debido a su origen norteamericano, muchas cuestiones nos pueden llegar a resultar complejas o difíciles de interpretar, como por ejemplo sucede con la terminación vía convencional de expedientes abiertos a instancias de la fiscalía.

La Disposición Adicional Octava de la LRM otorga un papel de relevancia a la Fiscalía de Urbanismo y Medioambiente. Este papel se concreta a la hora de demandar tutela judicial o ante la pasividad de la administración ante una actuación, requerir su intervención.

⁴³ [Sentencia STSJ CLM 1299/2018](#).

Esta actuación se concreta en demandar a la administración su mediación ante un supuesto de incumplimiento de sus obligaciones contempladas en la LRM, requiriéndola mediante un recurso de inactividad.

Como se ha comentado, la Disposición Adicional Octava de la LRM permite a la Fiscalía de Medio Ambiente reclamar información a través de las autoridades administrativas y lo más importante y que sucede en el caso que nos ocupa, instarles a iniciar los procedimientos de exigencia de Responsabilidad Medioambiental o sancionador correspondiente, incluso recurrir a la vía contenciosa aquellos supuestos de inactividad de las administraciones.

El denominado caso valenciano ha seguido ese recorrido, la fiscalía ha tenido conocimiento de la electrocución de aves rapaces catalogadas y en zonas de protección por expedientes de agentes medioambientales. Ésta a su vez ha requerido a la Administración autonómica basándose en la LRM para que a su vez emplazase al operador eléctrico a su reparación. En el caso de los 3 expedientes de la ZEPA y Área Prioritaria Montdúver-Marjal de La Safor se abrieron por todos los casos recogidos de aves electrocutadas. No fue por casos concretos. El resultado final fue: Declaración de la existencia de responsabilidad medioambiental y mediante acuerdo de terminación convencional se determinó adoptar las medidas contenidas en el RD 1432/2008, de 29 de agosto, corrigiéndose en esta zona un total de 224 apoyos (16 ADIF, 21 Correos y 187 Iberdrola).

El expediente de la ZEPA y Zona de amortiguación del P.N. de la Marjal de Pego-Oliva, también se generó por todos los casos de electrocuciones en la zona. Se resolvió igual que los anteriores, declarando la existencia de responsabilidad medioambiental y mediante acuerdo de terminación convencional se determinó adoptar las medidas contenidas en el RD 1432/2008, de 29 de agosto, corrigiéndose en esta zona un total de 62 apoyos.

Entendemos, que a efectos penales la Fiscalía viera satisfechos sus intereses con la adecuación de los tendidos eléctricos, y por ello aplaudimos la iniciativa llevada a cabo. Pero debemos apuntar que la vía reparadora prevista en el artículo 46 sólo está prevista para la concreción de las medidas preventivas y de evitación a ejecutar, pues los deberes de ejecución no pueden ser objeto de convenio. En este sentido, se ha dado cumplimiento al deber de evitación de nuevos daños ambientales más que, estrictamente hablando, se haya llevado a cabo una reparación.⁴⁴

⁴⁴ Moradell, J. [La Fiscalía de Medioambiente frente al biocidio de aves rapaces electrocutadas en España.](#)

Moradell, J. [Biocidio de aves rapaces en España. La labor de los Agentes de Protección Ambiental. Equipos de Información y Protección Ambiental. "EIPROM II".](#)

El apartado tercero del artículo 22 establece, “Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador que corresponda como consecuencia del referido incumplimiento”. En definitiva, en ninguno de los casos mencionados se ha realizado la apertura de expediente sancionador, lo que como ya se ha visto, es una obligación del instructor del órgano autonómico.

A lo largo de esta investigación se ha podido constatar la falta generalizada de apertura de expedientes sancionadores por los órganos instructores de las correspondientes Administraciones, tomando palabras del Oficio que dictó la Fiscalía General de Medio Ambiente el pasado 29 de julio de 2019, donde entre otras cuestiones reconocía:

“...salvo honrosas excepciones, puede afirmarse que no se incoan por las administraciones competentes expedientes sancionadores para averiguar la posible trascendencia legal de la muerte de avifauna por electrocución o colisión por tendidos eléctricos en aplicación de la legislación ambiental...”

Además de la comentada actuación de la Fiscalía en la vía administrativa, la vía penal también podría tener aplicación a través del artículo 326 bis del Código Penal.

5. CONCLUSIONES. RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA LEGISLATIVA DE LA MUERTE DE AVIFAUNA POR ELECTROCUCIÓN Y LA EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

En este epígrafe se plantean una serie de propuestas de contenidos a modo de conclusiones que deberían tenerse en cuenta para ser incorporadas en la reforma que se debería realizar de las normativas relacionadas con la protección de la avifauna en tendidos eléctricos (p.e. RD 1432/2008) y que podría servir de apoyo como *lege ferenda* tanto para el legislador estatal que afronte dichas modificaciones o para las posibles reformas de legislaciones autonómicas en la materia.

Moradell, J. [Inacción y acción ineficaz de la Administración.](#)

Moradell, J. [Especies protegidas y concepto de “Área de distribución natural”; daños a especímenes protegidos, fuera de los límites de las áreas o zonas delimitadas como hábitats. Directiva 92/43/CEE \(Versión Directiva 2013/17/UE\):](#)

Moradell, J. [La masacre de aves electrocutadas.](#)

Moradell, J. [Protección ambiental y prevaricación omisiva.](#)

Moradell, J. [La paradoja de que el único privado de la acción pública es la Fiscalía-](#)

1ª.- Modificar y actualizar el Real Decreto 1432/2008.

La electrocución de aves es uno de los problemas más importantes para la avifauna. Según datos del MITECO, solamente en España causa aproximadamente la mortalidad de 33.000 aves rapaces año, más otros tantos cientos de miles o millones de aves según datos de SEO/BirdLife. Se ha podido constatar que el documento legal de referencia, el RD 1432/2008 no cumple las necesidades mínimas para frenar esta continua pérdida de biodiversidad.

Por un lado, el RD 1432/2008 incumple el principio de jerarquía normativa, por lo que sería necesario su actualización respecto a otras normativas de rango superior como son la Ley 26/2007 (artículos 9, 17, 18 y 21) de Responsabilidad Medioambiental, de 23 de octubre, la de Industria de 16 de julio (artículos 9 y 10), la del Sector Eléctrico, de 26 de diciembre (exposición de motivos y artículos 4.3.g), 40.2.r), 53.9 y 54.2), de la ley de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 42/2007, de 13 de diciembre (artículo 54.2) y la de Evaluación de Impacto Ambiental 21/2013 de 9 de diciembre (Artículo 2.d).

Se ha producido un incumplimiento reiterado de las obligaciones legalmente previstas por parte de las Administraciones Públicas, tanto estatal como autonómica, y por los titulares de las líneas eléctricas. Todo ello ha tenido como consecuencia que, en términos generales, la mortandad de avifauna no se haya reducido en la última década como consecuencia del incumplimiento de la normativa ambiental por parte de todos los sectores implicados.

2ª.- Revisar o invalidar los convenios entre las compañías eléctricas y las comunidades autónomas.

Se ha podido comprobar que una gran mayoría de CCAA optan por firmar convenios con los operadores eléctricos. Esta práctica está sirviendo de excusa para eludir el cumplimiento de la ley y alterar sus consecuencias. Se hace preciso recordar que el contenido del convenio en ningún caso puede reemplazar a las obligaciones legalmente previstas en el RD y resto de normativa afectada (como puede ser la apertura de expedientes sancionadores en el caso de existir motivos para ello) y menos aún contradecirlas. A lo sumo, cabría la posibilidad de formalizar convenios para determinar la fórmula de ejecución del RD 1432/2008.

Si es cierto que han actuado para la contención por parte de las empresas de la acción jurídica o administrativa, y pueden querer paliar el menoscabo de la reputación corporativa ante una situación de enormes consecuencias medioambientales. Por lo tanto, en la práctica, la naturaleza jurídica de los mismos plantea importantes dudas sobre su validez y entendemos que existen importantes motivos para declarar su ilegalidad.

Por este motivo sugerimos que los convenios entre empresas y administraciones sean revisados de forma detallada, y si fuese necesario declarar su nulidad.

3º.- Extender las zonas de protección a todo el territorio nacional y establecimiento de un sistema de priorización de correcciones.

Los estudios basados en la biología de la conservación de las especies establecen los importantes movimientos que realizan las aves en sus desplazamientos. Por ello entendemos que deben entenderse como zonas de protección la totalidad del territorio nacional, como ya lo ha realizado la comunidad autónoma de Castilla León.

Así mismo el RD 1432/2008 debería establecer un mecanismo por el cual las comunidades autónomas pudieran establecer una priorización en la corrección de tendidos eléctricos para que se corrigieran primero aquellas líneas o apoyos con un mayor riesgo de mortalidad para especies amenazadas o con una mayor mortalidad absoluta detectada. Este mecanismo puede establecerse mediante el muestreo sistemático de todas las líneas o mediante la utilización de modelos de predicción.

4ª.-Restablecer el principio de “quien contamina paga”, en la normativa de protección de la avifauna en tendidos eléctricos.

En el RD 1432/2008 se constata un incumplimiento del principio quien contamina paga, además de las obligaciones legales contempladas en la Ley de Responsabilidad Medioambiental (véase la extensa exposición de motivos de la LRM y específicamente el artículo 9, que no es un principio sino una obligación legal textual). Además de que incumple el art 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por todo ello, la reforma del RD debería establecer explícitamente que, los operadores eléctricos, como responsables del daño medioambiental generado, deben asumir los costes económicos de la adaptación de los tendidos eléctricos así como de los daños ambientales causados. Por lo tanto, urge la modificación de la presente normativa.

Respecto a los operadores económicos, deberán establecer, por iniciativa propia y sin necesidad de notificación, las medidas necesarias previstas en los artículos 9 y 15 de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, así como prevenir y evitar los daños ambientales causados por electrocución, en cumplimiento de los artículos 9 y 10 de la Ley 21/1992 de Industria.

En aquellos casos donde los responsables de las líneas eléctricas sean personas físicas, también deberán tomar las medidas necesarias de prevención de daños por electrocución en cuanto sean requeridas para ello (como determina la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental) por existir indicios de electrocución de avifauna y atendiendo a la tipología peligrosa del diseño del tendido.

5ª.-Incorporar la Ley de Responsabilidad Medioambiental 26/2007 de 23 de octubre, en materia de impacto de tendidos eléctricos sobre la avifauna.

Se ha podido comprobar que se trata de una Ley con mucho potencial, a pesar de que todavía sigue siendo una gran desconocida para muchos. Se ha comprobado el empleo de la LRM tanto en las sentencias analizadas, como también en el denominado "caso valenciano".

La actividad del sector eléctrico podría incorporarse en el Anexo III de dicha Ley. En el mencionado Anexo se establecen las actividades de directa aplicación de la Ley. Además, permitiría que los operadores económicos y profesionales de producción, transporte y distribución de energía eléctrica pudieran suscribir desde el momento de su autorización una póliza de seguro de responsabilidad medioambiental para poder cubrir los daños generados por su actividad.

Por otro lado, también es importante destacar que los daños ambientales ocasionados por la electrocución de avifauna generan importantes efectos adversos significativos, perturbando el equilibrio ecológico de los ecosistemas que se ven afectados.

6ª.- Cumplimiento de la normativa ambiental mediante la apertura de expedientes administrativos sancionadores.

Salvo excepciones, no se está aplicando el régimen sancionador de la Ley 21/1992 porque el artículo 10 del RD 1432/2008 se "olvida" de señalarlo, aunque sí que la menciona en su exposición de motivos; lo que sería una inadecuada interpretación de que no sería exigible la aplicación de su régimen sancionador.

Cuando se trate de empresas de distribución eléctrica y conste la electrocución como causa de la muerte en el correspondiente informe forense, se debería iniciar el correspondiente expediente sancionador en aplicación de las tipificaciones contenidas en la correspondiente Ley autonómica, tal y como sucede en la comunidad de Castilla La Mancha, con independencia de que el suceso hubiere ocurrido o no en zonas de

protección prioritaria de avifauna frente al riesgo de electrocución. Asimismo, se deberán abonar los importes indemnizatorios que se prevén en los correspondientes Decretos autonómicos por los que se establece la valoración de las especies de fauna silvestre amenazada.

Las sentencias dictadas por el TSJ de Castilla-La Mancha, a consecuencia de los expedientes sancionadores son un precedente muy importante en cuanto a la exigencia a las compañías eléctricas del cumplimiento de sus obligaciones legales.

7º.- Dotar de financiación a la Red de Seguimiento de la Mortandad de Avifauna Protegida creada por la Fiscalía General de Medio Ambiente.

El oficio de la Fiscalía General de Medioambiente de 29 de julio de 2019 es contundente al denunciar la pasividad de los operadores eléctricos y las administraciones para evitar la mortalidad de aves por electrocución. Trae su origen en el Expediente Gubernativo 254/2016; cuando toma conciencia de la enorme gravedad de la problemática de electrocuciones de avifauna y comienza a realizar actuaciones para detectar las causas y las soluciones.

Por este motivo, crea la Red de Seguimiento de la Mortandad de Avifauna Protegida con el objetivo de conocer el problema y reducir las enormes cifras de mortandad. Sin embargo, esta Red carece de financiación y tampoco mantiene un verdadero seguimiento de las actuaciones de la misma. Se sugiere por parte del órgano responsable, a fin de evitar que caiga en un mero gesto de buenas intenciones, que dicha Red esté dotada de financiación y tenga el respaldo legal suficiente para poder actuar de manera eficaz y depurar las responsabilidades ocasionadas ante la pasividad por los operadores y las administraciones.

6. AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer la colaboración prestada por WWF/España para la realización de este trabajo, especialmente a Pablo Ayerza. También a otros compañeros del CIEDA como Blanca Muyo, María Pascual, Ana Martínez, David Mercadal y Luís Fernández Regalado. Al personal de la Consellería de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana, en concreto a Juan Jiménez y Covadonga Viedma. A J.R. Garrido y Rafael Cadenas, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía También a Salvador Moreno Soldado de la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible en Albacete, a José Antonio Sánchez Zapata y Zebensui Morales del Departamento de Ecología de la Universidad Miguel Hernández (Elche), y a Alberto de Armas Estévez, funcionario del Área de Medio Ambiente del Cabildo de Tenerife.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, E. La Ley de Responsabilidad Medioambiental a vista de pájaro, desde el prisma de la comparación del sistema europeo con el norteamericano. En: LOZANO CUTANDA, B. *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Madrid: Thomson Civitas, 2008, pp. 12-82.
- BALBONTÍN, J.; PENTERIANI, V.; FERRER, M. Variations in the age of mates as an early warning signal of changes in population trends? The case of Bonelli's eagle in Andalusia. *Biological Conservation*, vol. 109, n. 3, 2003, pp. 417-423.
- BECKER, N., INBAR, M., BAHAT, O.; et al. Estimating the economic value of viewing griffon vultures *Gyps fulvus*: A travel cost model study at Gamla Nature Reserve, Israel. *Oryx*, vol. 39, n. 4, 2005, pp. 429-434.
- BLASCO HEDO, Eva. Sentencia 88/2018 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 19 de julio de 2018. Ponente: Encarnación Roca Trías. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 83, octubre 2018, pp. 180-183. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-cataluna-electrocucion-avifauna/> (Fecha de último acceso 14-09-2020).
- BOSHOFF, A. F.; MINNIE, J. C.; TAMBLING, C. J.; et al. The impact of power line-related mortality on the Cape Vulture *Gyps coprotheres* in a part of its range, with an emphasis on electrocution. *Bird Conservation International*, vol. 21, n. 3, 2011, pp. 311-327.
- CARLÓN RUÍZ, M. ¿Crisis del servicio público en tiempos de crisis? Algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación. *Revista de Administración Pública*, n. 189, septiembre-diciembre 2012, pp. 75-103.
- CASTAÑO LÓPEZ, J. P. *Las rapaces diurnas y su conservación en Castilla-La Mancha*. Fuenlabrada: Gráficas Marte, 2010, 333 pp.
- COMMISSION NOTICE: Energy transmission infrastructure and EU nature legislation'. (2018/C 213/02). *Official Journal of the European Union*, 18-06-2018. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0618\(02\)&from=R0](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0618(02)&from=R0)

CHEVALLIER, C.; HERNÁNDEZ-MATÍAS, A.; REAL, J.; et al. Retrofitting of power lines effectively reduces mortality by electrocution in large birds: an example with the endangered Bonelli's eagle. *Journal of Applied Ecology*, vol. 52, n. 6, 2015, pp. 1465-1473.

DIRECTIVA 2009/147/CEE del parlamento europeo y del consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres.

DIRECTIVA 92/43/CEE del consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

DIRECTIVA 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental.

DONÁZAR, J. A.; CORTÉS-AVIZANDA, A.; FARGALLO, J. A.; et al. Roles of raptors in a changing world: from flagships to providers of key ecosystem services. *Ardeola*, n. 63: 2016, pp. 181-234.

ERRINGTON, P.L. Predation and vertebrate populations. *Quarterly Review of Biology*, n. 21, 1946, pp. 144– 177.

ESPAÑA. Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-14914> (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Disponible en: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-4241 (Fecha de último acceso 14-09-2020).

ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad Ambiental. Estudio Sistemático*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

FERRER, M. *Aves y tendidos eléctricos: del conflicto a la solución*. Cádiz: Fundación MIGRES; ENDESA, 2012, 187 p. Disponible en: <https://www.endesa.com/content/dam/enel-es/home/prensa/publicaciones/otraspublicaciones/documentos/ave-y-tendidos.pdf> (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- GONZÁLEZ, L. M.; MARGALIDA, A.; MAÑOSA, S.; et al. Causas y variaciones espacio-temporales de la mortalidad no-natural del águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*) durante un período de recuperación. En: GONZÁLEZ, L. M.; MARGALIDA, A. (Eds.). *Biología de la conservación del Águila imperial ibérica (Aquila adalberti)*. Naturaleza y Parques Nacionales. Serie especies amenazadas. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2008, pp. 427-440.
- GUIL, F.; SORIA, M. A.; MARGALIDA, A.; et al. Wildfires as collateral effects of wildlife electrocution: an economic approach to the situation in Spain in recent years. *Science of the Total Environment* n. 625, 2018, pp. 460-469.
- HERNÁNDEZ-MATÍAS, A.; REAL, J.; PARÉS, F. Electrocution threatens the viability of populations of the endangered Bonelli's eagle (*Aquila fasciata*) in Southern Europe. *Biological Conservation*, n. 191, 2015, pp. 110-116.
- KATZNER, T. E.; BRAHAM, M. A.; CONKLING, T. J. Assessing population-level consequences of anthropogenic stressors for terrestrial wildlife. *Ecosphere*, vol. 11, n. 3, 2020.
- LÓPEZ-LÓPEZ, P.; FERRER, M.; MADERO, A.; et al. Solving man-induced large-scale conservation problems: the Spanish imperial eagle and power lines. *PloS one*, vol. 6, n. 3, 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0017196> (Fecha de último acceso 14-09-2020).
- LOSS, S. R.; WILL, T.; MARRA, P. P. Refining estimates of bird collision and electrocution mortality at power lines in the United States. *PloS one*, n. 9, 2014.
- Direct mortality of birds from anthropogenic causes. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, n. 46, 2015, pp. 99-120.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, J. C. *Administración y Legislación Ambiental. Adaptado al EEEES*. Madrid: Dykinson, 2018.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Madrid: Thomson Civitas., 2008.
- MANZANO FISCHER, P. R. Electrocución de aves en líneas de distribución de energía eléctrica en México. *Conabio*, 2007, pp. 11-15.

FISCALÍA General del Estado. Medio Ambiente y Urbanismo. *Memoria 2017 de la Fiscalía General del Estado. Medio Ambiente y Urbanismo*. España: Fiscalía General del Estado. Medio Ambiente y Urbanismo, 2017. Disponible en:

https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/10/2017_MEMORIA-FISCALIA-MEDIO-AMBIENTE.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

MINISTERIO de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. *Plan Estratégico de subvenciones (2018-2020)*. España: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2018. Disponible en:

https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/planestrategicosubvencionesmapama2018-2020_tcm30-445033.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

MINISTERIO para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Recomendaciones técnicas para la corrección de los apoyos eléctricos del riesgo de electrocución de aves, para la adaptación de las líneas eléctricas al R.D. 1432/2008 Junio de 2.018*. España: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2018. Disponible en:

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/recomendacionesdecorrecciontendidoselectricosjunio2018_tcm30-450037.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- *Guía interactiva para la protección de la avifauna en líneas de alta tensión*. España: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponible en:

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/proteccionavifauna_v9_tcm30-478919.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- *La situación actual de publicación, tanto de las Zonas de Protección como de los listados de líneas*. España: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponible en:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/tendidos/ce-silvestres-tendidos-RD-situacion.aspx> (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- *Ensayo para la evaluación de diversas tipologías de cadenas de amarre como zonas de posada de distintos grupos de rapaces*. España: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019, 63 p. Disponible en:

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/pdfwebpublicacionamarres5marzo2019_tcm30-487691.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

MORADELL, J. La Fiscalía de Medioambiente frente al biocidio de aves rapaces electrocutadas en España. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/04/20/la-fiscalia-de-medioambiente-frente-al-biocidio-de-aves-rapaces-electrocutadas-en-espana/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- Biocidio de aves rapaces en España. La labor de los Agentes de Protección Ambiental. Equipos de Información y Protección Ambiental. “EIPROM II”. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/05/10/biocidio-de-aves-rapaces-en-espana-la-labor-de-los-agentes-de-proteccion-ambiental-equipos-de-informacion-y-proteccion-ambiental-eiprom-ii/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- Inacción y acción ineficaz de la Administración. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/08/24/inaccion-y-accion-ineficaz-de-la-administracion/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- Especies protegidas y concepto de “Área de distribución natural”; daños a especímenes protegidos, fuera de los límites de las áreas o zonas delimitadas como hábitats. Directiva 92/43/CEE (Versión Directiva 2013/17/UE). *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/07/30/especies-protegidas-y-concepto-de-area-de-distribucion-natural-danos-a-especimenes-protegidos-fuera-de-los-limites-de-las-areas-o-zonas-delimitadas-como-habitats-directiva-92-43-c/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- La masacre de aves electrocutadas. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/06/11/la-masacre-de-aves-electrocutadas/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- Protección ambiental y prevaricación omisiva. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/05/18/proteccion-ambiental-y-prevaricacion-omisiva/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- La paradoja de que el único privado de la acción pública es la Fiscalía. *Interjueces*, 2020. Disponible en: <https://interjueces.es/2020/05/12/la-accion-publica-en-defensa-del-medio-ambiente-la-paradoja-de-que-el-unico-privado-de-la-accion-publica-ante-administraciones-y-tribunales-contencioso-administrativos-sea-precisa/> (Fecha de último acceso 14-10-2020)

- MORALES-REYES, Z.; PÉREZ-GARCÍA, J. M.; MOLEÓN, M.; et al. Supplanting ecosystem services provided by scavengers raises greenhouse gas emissions. *Scientific Reports*, n. 5, 2015, p. 7811.
- MORENO SOLDADO, S. La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n. 15, 2018, pp. 14-154. Disponible en: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-responsabilidad-medioambiental-y-sancionadora-por-las-electrocuciones-de-avifauna> (Fecha de último acceso 14-09-2020).
- La Fiscalía de Medioambiente frente al drama de las electrocuciones de avifauna protegida. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96, diciembre 2019, pp. 157-158. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-fiscalia-de-medioambiente-aves-electrocuciones-tendidos-electricos/> (Fecha de último acceso 14-09-2020).
- MORENO SOLDADO, S.; DURÁ ALEMAÑ, C.J., AYERZA, P. ¿Por qué no estamos frenando la electrocución masiva de rapaces? *Quercus*, n. 412, 2020, pp. 64-65.
- PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General (decimoséptima edición)*. Madrid: Marcial Pons, 2008, pp. 71-84.
- PENTERIANI, V.; OTALORA, F.; FERRER, M. Floater survival affects population persistence. The role of prey availability and environmental stochasticity. *Oikos*, n. 108, 2005, pp. 523-534.
- PÉREZ-GARCÍA, J.M.; DEVAULT, T.; BOTELLA, F.; et al. Using risk prediction models and species sensitivity maps for large-scale identification of infrastructure-related wildlife protection areas: the case of bird electrocution. *Biological Conservation*, n. 210, 2017, pp. 334-342.
- PÉREZ-GARCÍA, J. M.; BOTELLA, F.; SÁNCHEZ-ZAPATA, J. A. (2015). Modelos predictivos aplicados a la corrección y gestión del impacto de la electrocución en tendidos eléctricos sobre las aves. *Revista Catalana d'Ornitologia*, n. 31, 61-83.
- RED eléctrica de España. *Metodología y protocolos para la recogida y análisis de datos de siniestralidad de aves por colisión en líneas de transporte de electricidad*. Sevilla: Clave, 2016, 172 p. Disponible en: https://www.ree.es/sites/default/files/04_SOSTENIBILIDAD/Documentos/Metodologia_y_protocolos_estudio_siniestralidad_v2_Febrero2016.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. J. *Estudio de las medidas correctoras para reducir las colisiones de aves con ferrocarriles de alta velocidad*. Madrid: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), 2008, 141 p.
- ROLLÁN, Álex; et al. Modelling the risk of collision with power lines in Bonelli's Eagle *Hieraaetus fasciatus* and its conservation implications. *Bird Conservation International*, n. 20, 2010, pp. 279-294. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DE36CF8D56F0A3829B2017262C627D60/S0959270910000250a.pdf/modelling_the_risk_of_collision_with_power_lines_in_bonellis_eagle_hieraaetus_fasciatus_and_its_conservation_implications.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios del Derecho Administrativo General I*. 2ª ed. Madrid: Iustel, 2009.
- SCHAUB, M.; LEBRETON, J. D. Testing the additive versus the compensatory hypothesis of mortality from ring recovery data using a random effects model. *Animal Biodiversity and Conservation*, vol. 27, n. 1, 2004, pp. 73-85.
- SCHAUB, M.; AEBISCHER, A.; GIMÉNEZ, O.; et al. Massive immigration balances high anthropogenic mortality in a stable eagle owl population: Lessons for conservation. *Biological Conservation*, vol. 143, n. 8, 2010, pp. 1911-1918.
- SERGIO, F.; MARCHESI, L.; PEDRINI, P.; et al. Electrocution alters the distribution and density of a top predator, the eagle owl *Bubo bubo*. *Journal of Applied Ecology*, vol. 41, n. 5, 2004, pp. 836-845.
- SOBREVILLA, D. El modelo jurídico de reglas, principios y procedimientos de Robert Alexy. *Revista Isonomía*, 1996.
- SUTHERLAND, W. J.; PULLIN, A. S.; DOLMAN, P. M.; et al. The need for evidence-based conservation. *Trends in ecology and evolution*, 2004.
- TAVECCHIA, G.; ADROVER, J.; NAVARRO, A. M.; et al. Modelling mortality causes in longitudinal data in the presence of tag loss: application to raptor poisoning and electrocution. *Journal of Applied Ecology*, vol. 49, n. 1, 2012, pp. 297-305.

TINTO, A.; REAL, J.; MAÑOSA, S. Predicting and Correcting Electrocution of Birds in Mediterranean Areas. *Journal of Wildlife Management*, n. 74, 2010, pp. 1852-1862. Disponible en: http://www.ub.edu/aligaperdiguera/EEAPcat/pdf/Tinto_et_al_2010.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

TOSCANO GIL, F. La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 45, 2017.

TRAGSATEC. *Estudio de integración de necesidades de financiación impuestas por el R.D. 1432/2008, con el mecanismo previsto a través de un Plan de Impulso al Medio Ambiente*. España: Tragsatec, 2014, 128 p. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/estudioincidenciatendidoscambioclimatico_tcm30-379323.pdf (Fecha de último acceso 14-09-2020).

SORIA, M.A.; GUIL CELADA, F. *Primera aproximación general al impacto provocado por la electrocución de aves rapaces: incidencia sobre las aves e impacto económico asociado*. España: VII Congreso Forestal Español, 2017.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Jurisprudencia Constitucional: Fracking punto y final. *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 346-352. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=302> (Fecha de último acceso 14-09-2020).

ANEXO I. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. DESIGNACIÓN ZONAS DE PROTECCIÓN

Comunidad Valenciana: [RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2010, del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y vicepresidente tercero del Consell, por la que se establecen las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución, y se ordenan medidas para la reducción de la mortalidad de aves en líneas eléctricas de alta tensión. \[2010/11759\]. \(DOGV núm. 6391 de 05.11.2010\)](#)

[RESOLUCIÓN de 28 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de distribución que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión](#)

Extremadura: [RESOLUCIÓN de 14 de julio de 2014, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

[RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se determinan las líneas eléctricas que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.](#)

Aragón: [RESOLUCIÓN de 30 de junio de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.](#)

Andalucía: [RESOLUCIÓN de 20 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.](#)

[RESOLUCIÓN de 18 de julio de 2013, de la DGMN por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.](#)

Castilla y León: [ORDEN MAM/1628/2010, de 16 de noviembre, por la que se delimitan y publican las zonas de protección para avifauna en las que serán de aplicación las medidas para su salvaguarda contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

[ORDEN FYM/79/2020, de 14 de enero, por la que se delimitan las zonas de protección para avifauna en las que serán de aplicación las medidas para su salvaguarda contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

Castilla-La Mancha: [RESOLUCIÓN de 28/08/2009, del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de las especies de aves incluidas en el catálogo regional de especies amenazadas de Castilla-La Mancha, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

[RESOLUCIÓN de 05/12/2019, de la Dirección General de Transición Energética, por la que se procede a la actualización de las líneas eléctricas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6, 7 y en el anexo del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.](#)

Cataluña: [RESOLUCIÓN MAH/3627/2010, de 25 de octubre, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas en Cataluña, y se da publicidad de las zonas de protección para la avifauna con la finalidad de reducir el riesgo de electrocución y colisión con las líneas eléctricas de alta tensión.](#)

[RESOLUCIÓN AAM/1061/2013, de 23 de abril, por la que se revisan las fases de acuerdo con las que se deben corregir las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas que dispone el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, y se deja sin efecto la Resolución AAM/1216/2012, de 11 de junio.](#)

Ceuta: [Delimitación de las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas aéreas de alta tensión, en el ámbito de la ciudad de Ceuta.](#)

[Determinación de líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos ubicadas en zonas de protección de la avifauna de la Ciudad Autónoma de Ceuta.](#)

Murcia: [DECRETO n.º 89/2012, de 28 de junio, por el que se establecen normas adicionales aplicables a las instalaciones eléctricas aéreas de alta tensión con objeto de proteger la avifauna y atenuar los impactos ambientales.](#)

[RESOLUCIÓN de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, por la que se determinan las líneas de distribución eléctrica que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6, 7 y en el anexo del Real Decreto 1.432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.](#)

Madrid: [RESOLUCIÓN de 6 de julio de 2017, de la Dirección General del Medio Ambiente, por la que se dispone la delimitación y publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad de Madrid en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión recogidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto.](#)

RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión existentes en zonas de protección aprobadas en la Comunidad de Madrid, que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Islas Baleares: RESOLUCIÓN del conceller de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca por la cual se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas.

RESOLUCIÓN del Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad de 16 de enero de 2019 sobre la relación de tendidos eléctricos peligrosos para las aves incluidas en las zonas de protección que no se ajustan a las prescripciones técnicas del Real Decreto 1432/2008.

Islas Canarias: Dirección General de Industria y Energía – Resolución de 12 de junio de 2019, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos ubicadas en zonas de protección de la avifauna de la Comunidad Autónoma de Canarias que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

ORDEN de 15 de mayo de 2015, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración de las especies de la avifauna amenazada en la Comunidad Autónoma de Canarias, a los efectos de aplicación del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Navarra: RESOLUCIÓN 1150/2013 de 31 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección a los efectos de la aplicación en Navarra del Real Decreto 1432/08, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión.

RESOLUCIÓN 70/2018, de 8 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se determinan las líneas eléctricas de alta tensión situadas en las "Zonas de Protección" de Navarra que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución.

La Rioja: RESOLUCIÓN 1094/1016, de 15 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el inventario de líneas eléctricas de alta tensión existentes en zonas de protección que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto y de aquellas que provocan unas significativas y contrastada mortalidad de aves por colisión.

RESOLUCIÓN nº 1548/2011, de 10 de noviembre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local, de las especies de aves catalogadas como amenazadas, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de La Rioja en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas de alta tensión.

Galicia: RESOLUCIÓN de 18 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Patrimonio Natural, por la que se actualiza la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de aves incluidas en el Catálogo gallego de especies amenazadas, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia en las que serán de aplicación medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

RESOLUCIÓN de 15 de octubre de 2019, de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Cantabria: [ORDEN GAN 36/2011 de 5 de septiembre de 2011, por la que se dispone la publicación de las zonas de protección en la Comunidad Autónoma de Cantabria en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

Asturias: [RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2020, de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, por la que se dispone la publicación de las zonas de protección en el Principado de Asturias en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

País Vasco: [ORDEN de 6 de mayo de 2016, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves amenazadas y se publican las zonas de protección para la avifauna en las que serán de aplicación las medidas para la salvaguarda contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.](#)

[RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2018, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se determinan las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 1432/2008.](#)

ANEXO II. OFICIO DE LA FISCALIA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE DE 29 DE JULIO DE 2019



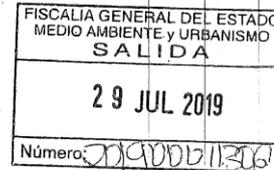
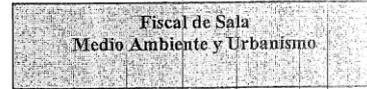
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

OFICIO

N/REF: Expediente Gubernativo nº 254/2016

FECHA: 29 de julio de 2019

ASUNTO: Red avifauna y tendidos eléctricos



En esta UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO se incoó el Expediente Gubernativo nº 254/16 para analizar la mortandad de avifauna protegida en tendidos eléctricos. Dada la extraordinaria trascendencia medioambiental de esa materia, a principios del mes de junio de 2017 se celebraron en el Centro de Promoción del Medio Ambiente de la Finca de La Alfranca sita en la localidad de Pastriz (Zaragoza) unas Jornadas en relación a la propuesta de creación de una red de seguimiento de la problemática de mortandad de avifauna protegida en tendidos eléctricos, a la que asistieron representantes de la Fiscalía; representantes de distintas Administración Autonómicas; miembros de los Cuerpos de Agentes Medio Ambientales o de Protección de la Naturaleza (cualquiera sea su denominación) de las CCAA, Cabildos, Parques Nacionales, Comunidad o Diputación Foral; Técnicos de esos Organismos; representantes de la Asociación ecologista SOS TENDIDOS ELECTRICOS; miembros del SEPRONA y representantes de empresas eléctricas.

C/ Ortega y Gasset nº 57-3 ª planta,

28002 Madrid



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

Como resultado de esas jornadas se constituyó formalmente la Red de seguimiento de la mortandad de avifauna protegida por incidencia de los tendidos eléctricos con el fin de obtener e intercambiar información, concretar y unificar criterios de actuación, armonizar las herramientas de control y -bajo la dirección de la Unidad de Medioambiente y Urbanismo- garantizar la cooperación y colaboración entre los Agentes y Técnicos integrados en la RED, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma y la Administración del Estado, las organizaciones y asociaciones protectoras del medio ambiente (en especial la Plataforma SOS TENDIDOS ELECTRICOS) y las compañías eléctricas.

El principal objetivo de la Red es reducir las intolerables cifras de mortandad de avifauna tanto por electrocución como por colisión relacionadas con líneas eléctricas de transporte y distribución aéreas de alta tensión, bien por la vía del seguimiento, prevención y mejora técnica de las líneas por sus titulares bien aplicando el ordenamiento jurídico (la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medio Ambiental y/o la vía sancionadora administrativa -por incumplimiento de la legislación eléctrica y/o la protectora del medio ambiente-, o el propio Código Penal, en especial los arts. 334, 326 bis y 330 C. Penal).

Y para conseguir esos fines, en el marco de la Red se han adoptado diversas iniciativas, entre las que pueden destacarse:

A) se comunicó la puesta en marcha de la Red a los Agentes/ Técnicos de Medioambiente, a los órganos competentes en la materia de las distintas CCAA, a los Fiscales Delegados de Medioambiente y Urbanismo y a sus respectivos Fiscales Superiores y Fiscales Jefes, al SEPRONA, a los Ministerios de Agricultura y de

C/ Ortega y Gasset nº 57-3 ª planta,
28006 Madrid



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

Energía, a la Plataforma SOS TENDIDOS ELECTRICOS y a las compañías eléctricas implicadas;

B) se solicitó a los Agentes/Técnicos integrados en la Red y a las Administraciones competentes que aportaran información relativa a la ejecución de las obligaciones impuestas a la Administración y las compañías eléctricas concernidas en el Real Decreto 1432/2008 para poder valorar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en esa norma (en concreto:

1.- si se habían publicado en el diario oficial correspondiente las zonas de protección a las que se refiere el art. 4, 1;

2.- si se había dictado la resolución motivada concretando las líneas eléctricas de transporte y distribución aéreas de alta tensión ubicadas en zonas de protección que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los arts. 6 (para electrocución) y 7 (para colisión) del R. Decreto, así como si esa resolución fue notificada a los titulares de las líneas y publicada en el respectivo diario oficial;

3.- si los titulares de líneas eléctrica aéreas de alta tensión notificados de la resolución a la que se refiere el art. 5,2 del R, Decreto han dado cumplimiento a la Disposición Transitoria única 2 del RD 1432/2008 presentando en el plazo de un año desde la notificación el proyecto para adaptar las líneas a las prescripciones técnicas vigentes;

4.- a) si ha dado cumplimiento a la Disposición Transitoria única 3 del RD 1432/2008 elaborando un inventario de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes que provocan una significativa y contrastada mortalidad por colisión de aves incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial; b) si ese Inventario ha sido informado por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y c) si tras ese informe se ha notificado el Inventario a los titulares de esas líneas).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

C) una comisión formada por varios Agentes integrados en la Red dio comienzo a los trabajos orientados a elaborar modelos de fichas de inspección/incidentes con la finalidad de unificar el uso de esa fundamental herramienta de trabajo.

D) se solicitó información a los Agentes y Técnicos integrados en la RED acerca de si disponían de protocolos de actuación y de un completo cartografiado de las líneas eléctricas que discurren por sus respectivos ámbitos de competencia territorial.

E) se comunicó a ENDESA, IBERDROLA, UNION FENOSA y RED ELECTRICA DE ESPAÑA la creación de la Red de seguimiento de la problemática de la mortandad de avifauna protegida por incidencia de los tendidos eléctricos y se solicitó de las mismas que aportaran los datos de contacto del personal de cada una de esas compañías con competencia en las cuestiones de las que se ocupa la RED en las distintas provincias y/o Comunidades Autónomas, con el fin de que los Agentes/Técnicos Medioambientales integrantes de la RED puedan comunicar a los mismos cualquier incidencia que se produzca para que se resuelva con la mayor urgencia posible (una vez se aportaron los datos de contacto, se dio traslado de los mismos a los Agentes/Técnicos Medioambientales integrantes de la RED).

F) se remitió oficio a las distintas administraciones con competencia medioambiental solicitando informaran detalladamente para los años 2015, 2016 y 2017:

a) del número concreto de incidencias con resultado de muerte de aves por electrocución a consecuencia del mal estado de las líneas eléctricas que se han producido en el territorio de su competencia (distinguiendo por provincias);



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

b) del número de expedientes administrativos incoados a consecuencia de esas muertes por infracción de la legislación medioambiental (la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y, en su caso, la correspondiente legislación autonómica);

c) del número de esos expedientes que hayan concluido con la imposición de una sanción;

d) informen si en relación a la mortandad de avifauna protegida por incidencia de los tendidos eléctricos se ha incoado algún expediente al amparo de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental.

G) se remitió oficio a las Direcciones Generales de Industria de las distintas Comunidades Autónomas y al Ministerio de Industria con la finalidad de comunicarles la existencia de la Red de Avifauna y Tendedos Eléctricos y sus objetivos, al tiempo que se interesó:

a) que informaran del número concreto de incidencias con resultado de muerte de aves por electrocución a consecuencia del mal estado de las líneas eléctricas y por colisión que se han producido en los distintos territorios durante los años 2015, 2016 y 2017;

b) que informaran si han incoado expedientes en aplicación de la Ley 21/1992 de 16 de julio de Industria y/o la Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico por electrocuciones de avifauna y del número de sanciones impuestas (y si la respuesta es negativa, que informen de los motivos de la no incoación o no imposición de sanciones);

c) que informaran si en relación a la mortandad de avifauna protegida por electrocución/colisión con tendidos eléctricos se han incoado expedientes al amparo de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental (y si la respuesta es negativa, que informen de los motivos de la no incoación);



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

- d) que informaran si se están realizando o está previsto realizar inspecciones de tendidos sobre el terreno a los efectos de detectar tendidos antiguos no adaptados a las prescripciones del R.D. 1432/2008;
- e) que informaran si se ha dado cumplimiento al R.D. 1432/2008, y en especial si para elaborar los inventarios de tendidos peligrosos han recabado información de todos los propietarios particulares y empresas distribuidoras;
- f) que informaran si disponen de sistemas de información gráfica de acceso gratuito y uso universal tales como GVsig para manejo informático de las coordenadas de ubicación de los postes y tendidos tanto de las empresas distribuidoras como de los tendidos particulares;
- g) que informaran si a los efectos de subvenciones del R.D. 264/2017, figuran o no en los inventarios de líneas peligrosas todos los tendidos peligrosos propiedad de particulares así como si el Gestor de la Red de Distribución, como operador dominante, les ha facilitado o no los datos de identificación y domicilios de los tendidos particulares antiguos;
- h) que informaran si han llevado a cabo o no una regularización y actualización de información de líneas antiguas;
- i) que informaran si su normativa autonómica exige o no que las certificaciones de obra de los tendidos se refieran expresamente a la adecuación del tendido al R.D. 1432/2008, con independencia de la fecha de instalación del tendido;
- j) que informaran si en las Inspecciones trianuales de los tendidos realizadas por un Organismo de Control Habilitado (artículos 17.2 y 21.1 Real Decreto 337/2014 de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias) han incorporado normativa y modelos de formularios que contemplen referencias a adecuación de los tendidos al RD 1432/2008;



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

k) informaran si tienen identificadas a las ONG's medioambientales existentes en su ámbito de actuación así como si se las informa a los efectos de su participación respecto de cualquier actividad industrial que pueda tener una repercusión ambiental, en aplicación del Convenio Internacional de Aarhus sobre "acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente" y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

H) Se unió a las actuaciones en NOTA INTERIOR de fecha 15.3.2018 de la UNIDAD TECNICA Adscrita al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo el documento elaborado por un grupo de trabajo formado por varios miembros de la Red de Avifauna y Tendidos Eléctricos denominado DIRECTRICES DE ACTUACION PARA EL SEGUIMIENTO DE TENDIDOS ELECTRICOS (que contiene un Mapa de procesos y modelos de actas de constatación de incidencia y deficiencias y un modelo de acta de comunicación a las empresas titulares de esas actas), y se remitió copia del documento a los integrantes de la Red, al Ministerio de Agricultura y a los organismo competentes de las distintas Comunidades Autónomas, para su conocimiento y por si estiman oportuno hacer uso de los modelos de Actas que se incluyen.

I) Se dio traslado a las correspondientes Direcciones Generales de las CCAA de copia de las seis resoluciones judiciales en las que se desestiman los recursos interpuestos ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contra las sanciones impuestas por la Administración en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha como consecuencia de incoar expedientes administrativos al tener conocimiento de incidentes de aves con tendidos eléctricos (en el traslado se



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

solicitó de las mismas que procedieran a analizar la posibilidad de incorporar esa doctrina en aquellos incidentes que se produzcan en el territorio de su competencia, dado que el análisis de las resoluciones judiciales y de las cuestiones que se plantean y se resuelven en las mismas avala una interpretación del ordenamiento jurídico que convierte en irrenunciable la imposición de sanciones en vía administrativa en los supuestos de muerte y lesiones de aves relacionadas con los tendidos eléctricos).

J) Se procedió a remitir a 55 centros de recuperación de fauna oficio solicitando información sobre las siguientes cuestiones: a) fecha de entrada del cadáver o ave lesionada, especie (distinguiendo a ser posible en su respuesta entre las incluidas en los catálogos nacional o autonómicos de especies amenazadas por un lado y el resto de especies por otro), lugar de origen, número de caso clínico forense, si se pudo determinar la causa de la muerte o lesiones, si se emitió o no informe forense, si se remitió o no el informe forense a la sección jurídica de la Administración competente, y si el ave fue presentada en el centro por un Agente o por un particular; b) provincias que atienden y para las que son el Centro de Referencia, número de veterinarios con los que cuentan para realizar los informes forenses, si disponen de medios suficientes o, en su caso, las carencias que sufran en el desempeño de su labor; c) cualquier otra cuestión o sugerencia que consideren conveniente trasladarnos.

K) se ha unido a las actuaciones Informe final de resultados y valoración de la denominada por la Jefatura del SEPRONA "Operación FULGOR", por medio de la cual se ha establecido un operativo a nivel nacional para desarrollar investigaciones en casos de electrocución de aves, especialmente en aquellos espacios protegidos más relevantes por número y especies afectadas.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

Una vez examinada toda la documentación e información recopilada en el presente Expediente Gubernativo, la realidad que se desprende de las mismas es preocupante:

- a) en la fecha en la que se solicitó la información, eran numerosas las Administraciones que no habían dado cumplimiento a las obligaciones que impone el Real Decreto 1432/2008;
- b) salvo honrosas excepciones, puede afirmarse que no se incoan por las Administraciones competentes expedientes sancionadores para averiguar la posible trascendencia legal de la muerte de avifauna por electrocución o colisión con tendidos eléctricos en aplicación de la legislación medioambiental (la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y las correspondientes Leyes autonómicas) y/o de la legislación sectorial de industria y el sector eléctrico (para justificar esa omisión, alguna Administración ha comunicado a esta UNIDAD que a su juicio no es posible esa incoación dado que valoran la muerte o lesiones por electrocución o colisión como un mero accidente o caso fortuito, del que no puede desprenderse responsabilidad de ningún tipo; y otras Administraciones alegan que tienen suscritos convenios con las compañías eléctricas en los que éstas últimas se comprometen a corregir los tendidos defectuosos en los que se produzca una muerte o lesión tras ser avisadas del siniestro, compromiso que al parecer la Administración entiende que justifica la no imposición de sanciones) (y todo ello pese a que -como ya se ha hecho referencia- distintas sanciones administrativas impuestas en la provincia de Albacete han sido confirmadas en vía contencioso-administrativa por los Juzgados y Tribunales competentes al resolver los recursos interpuestos por los sancionados, lo que confirma la plena viabilidad de esa vía);



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

- c) también son muy escasas las Administraciones que aplican en supuestos de electrocución o colisión de avifauna la exigencia de responsabilidad ambiental que se deriva de las previsiones de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medio Ambiental;
- d) esa actuación omisiva de las Administraciones, inaplicando el ordenamiento jurídico en esta materia, produce una mayor alarma si se relaciona con la información aportada por los centros de recuperación de avifauna, de la que resulta que en determinadas zonas del territorio nacional el número de aves protegidas que resultan muertas o lesionadas por episodios de electrocución o colisión con tendidos eléctricos es alarmantemente elevado, y aumenta la preocupación cuando algunos de esos centros se quejan de sus escasos medios personales y materiales, e incluso exponen que únicamente se ha venido practicando la necropsia a los animales muertos con sospecha de envenenamiento, pero no -por esa falta de medios- en los supuestos de sospecha de electrocución.
- e) pese al excelente trabajo que desempeñan los Agentes Medioambientales, con demasiada frecuencia sus propuestas de remisión de actuaciones a los Juzgados o la Fiscalía en supuestos de electrocución o colisión de avifauna (y también en otras materias, como p. e. los incendios forestales) que dichos profesionales entienden que podrían ser constitutivos de infracción penal, no son cumplimentadas por la Administración de que dependen tras arrogarse la competencia para formular una valoración jurídica que, en todo caso, debe corresponder al Juzgado de Instrucción o al Fiscal si existe la mínima posibilidad de que tales hechos puedan ser constitutivos de infracción penal. Debe tenerse en cuenta que en materia medioambiental nos encontramos ante una doble regulación administrativa y penal: existe un catálogo de infracciones medioambientales administrativas que se castigan con una sanción



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

administrativa y existe un catálogo de infracciones medioambientales penales (los delitos) que se castigan con una sanción penal (las penas). Y esa situación determinó que, como manifestación de los principios de legalidad y tipicidad recogidos en el artículo 25 de la Constitución, surgiera el principio non bis in idem, con su doble significación, material y procesal. Es un principio *material*, conforme al cual nadie debe ser castigado dos veces por la misma infracción. Y es un principio de carácter *procesal* conforme al que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, por lo que en el supuesto de que la Administración y los Juzgados y Tribunales penales tengan noticia de un supuesto de hecho en el que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, la jurisdicción penal es prevalente (principio de prevalencia que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo -Sentencias del Supremo de 3 de octubre de 1983, 6 de mayo de 1987, 4 de marzo de 1988, 20 de febrero de 1992 y 5 de mayo de 1994- y de la doctrina del Tribunal Constitucional - Sentencias 30 de enero de 1981, 3 de octubre de 1983 y 8 de junio de 1989). De lo expuesto resulta que la Administración debe abstenerse de conocer de los hechos si existe la posibilidad de que los mismos pudieran ser constitutivos de infracción penal. En consecuencia, en el caso de que exista la posibilidad -por mínima que pueda parecer- de que una acción u omisión pueda ser constitutiva de delito, la Administración debe dar cuenta al Juzgado de Instrucción o al Fiscal que corresponda para que se pronuncien tras la correspondiente valoración jurídica.

f) de la información remitida por las distintas Administraciones se desprende que la dotación de medios es insuficiente y es imprescindible un esfuerzo con vistas a conseguir una mayor eficacia (por ejemplo en el cartografiado de líneas a disposición de los agentes; traslados de cadáveres, cadenas de custodia y necropsias; implantación de campañas



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

de inspecciones periódicas con un adecuado protocolo de inspección; identificación de titulares de líneas que son propiedad de particulares; adaptación de la guía sobre verificaciones e inspecciones en líneas eléctricas de alta tensión a las exigencias del RD 1432/2008 para salvaguarda de la avifauna con aplicación de las mejores tecnologías disponibles...)

Por todo lo expuesto, desde la UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO solicitamos de esa Administración:

- 1) que se dé estricto cumplimiento a las previsiones del RD 1432/2008 -con las actualizaciones que determine el transcurso del tiempo en cuanto a las zonas de protección y el listado de líneas peligrosas-, sin olvidar que la avifauna también debe ser protegida cuando la electrocución o colisión se produzca fuera de las zonas de protección (y teniendo en cuenta que las limitadas previsiones de ese Real Decreto no pueden servir de excusa para dejar de aplicar las previsiones de otras normas de rango jurídico superior como la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medio Ambiental, la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o las correspondientes leyes autonómicas);
- 2) que en aplicación de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medio Ambiental, la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o las correspondientes leyes autonómicas, la Ley 21/1992 de 16 de julio de Industria y/o la Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico, se incoen en vía administrativa las actuaciones necesarias para determinar si la muerte o lesiones de avifauna ha sido consecuencia de la electrocución y/o colisión con tendidos eléctricos y si, caso afirmativo, debe dar lugar a



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

- la incoación de un expediente sancionador y/o a la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que sean procedentes;
- 3) que se haga un esfuerzo para que la investigación de esos incidentes no resulte dificultada por la carencia de medios humanos y/o materiales;
 - 4) que se dé traslado a la Fiscalía Provincial que en cada caso corresponda -a fin de que el Fiscal se pronuncie sobre la trascendencia medioambiental de los hechos- de los atestados, expedientes o actuaciones que se incoen a la recepción del presente oficio a consecuencia de la muerte o lesiones de avifauna por electrocución o colisión con tendidos eléctricos, en todo caso cuando resulten afectadas especies catalogadas en peligro de extinción, y en los supuestos en que exista algún indicio de responsabilidad penal -en especial, atendiendo a las características del tendido eléctrico y su adecuación al RD 1432/2008, la zona en la que está situado el poste o tendido en el que se produce el incidente, si existe constancia de otros incidentes similares en el mismo poste o tendido, si en este último caso se requirió al propietario a la corrección de los defectos y no se produjo la corrección- respecto de los incidentes de la misma naturaleza que afecten a aves catalogadas como protegidas en cualquier otra categoría. En ese sentido, la redacción del art. 408 C. Penal está orientada a impedir actitudes omisivas de la Administración dado que la posible trascendencia penal de los supuestos de muerte o lesiones graves de avifauna ha motivado ya que en varias Fiscalías Provinciales (p.e. Madrid, Albacete y Cádiz) los Fiscales Delegados de Medio Ambiente y Urbanismo hayan incoado Diligencias de Investigación Penal e incluso hayan presentado denuncias por la presunta comisión de un DELITO CONTRA LA FAUNA del art. 334, 1 1 C. Penal y/o un DELITO CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE del



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Fiscal de Sala
Medio Ambiente y Urbanismo

- art. 326 bis C. Penal, estando actualmente en tramitación los correspondientes procedimientos.
- 5) que en los primeros meses de cada año natural se remita a esta UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO:
- a) un informe concretando el número de incidencias con resultado de muerte o lesiones graves de aves por electrocución por incidencias con líneas eléctricas que se han producido en el territorio de su competencia (distinguiendo, en su caso, por provincias) y del número de incidencias con resultado de muerte o lesiones graves de aves por colisión con las mismas;
 - b) un informe concretando e identificando los expedientes incoados a causa de cada una de esas muertes o lesiones de avifauna por electrocución o colisión con tendidos eléctricos, con referencia a las sanciones impuestas y/o medidas de prevención, evitación y reparación acordadas, ya sea por aplicación de la legislación medioambiental (la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y, en su caso, la correspondiente legislación autonómica o la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental) o por aplicación de la Ley 21/1992 de 16 de julio de Industria y/o la Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico.

Agradeciéndole por anticipado su colaboración,

EL FISCAL DE SALA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO.

Fdo. Antonio Vercher Noguera

C/ Ortega y Gasset n° 57-3 ª planta,
28006 Madrid