

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de mayo de 2023

**“AVES SILVESTRES Y LÍNEAS AÉREAS DE ALTA TENSIÓN:
OBLIGACIONES BÁSICAS E INCOHERENCIAS EN EL REAL
DECRETO 1432/2008, SOBRE MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN
DE LA AVIFAUNA CONTRA LA COLISIÓN Y LA
ELECTROCUCIÓN EN LÍNEAS ELÉCTRICAS DE ALTA
TENSIÓN”**

“WILD BIRDS AND HIGH VOLTAGE OVERHEAD LINES: BASIC
OBLIGATIONS AND INCOHERENCIES IN ROYAL DECREE
1432/2008, REGARDING MEASURES FOR THE PROTECTION OF
WILD BIRDS AGAINST ELECTROCUTION AND COLLISION ON
HIGH VOLTAGE POWER LINES”

Autor: Agustín García Ureta*. Catedrático de Derecho administrativo,
Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción: 02/03/2023

Fecha de aceptación: 19/04/2023

Fecha de modificación: 20/04/2023

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00255>

Resumen:

Este trabajo analiza algunas normas 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. A pesar de sus objetivos, el Real Decreto contiene varias incoherencias respecto obligaciones básicas, dejando en un estado de inseguridad jurídica el alcance real de aquellas. El trabajo concluye que se precisa de una norma más coherente y completa que pueda compatibilizar la protección de las aves silvestres con el transporte de energía eléctrica en el contexto actual de descarbonización.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación coordinado PID2020-115505RB-C21/PID2020-115505RB-C22, financiado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. El autor agradece a Miren Sarasibar Iriarte sus comentarios sobre un borrador previo. Errores u omisiones solo se deben atribuir al primero.

Abstract:

This paper analyses some rules of Royal Decree 1432/2008, of August 29, setting out measures for the protection of birds against collision and electrocution in high voltage power lines. Despite its objectives, the Royal Decree contains several inconsistencies regarding basic obligations, leaving their real scope in a state of legal uncertainty. The work concludes that a more coherent and complete regulation is needed to make compatible the protection of wild birds and the transport of electricity in the current context of decarbonization.

Palabras clave: Aves silvestres. Líneas aéreas de alta tensión. Electrocutión. Colisión. Real Decreto 1432/2008.

Keywords: Wild birds. High overhead power lines. Electrocution. Collision. Royal Decree 1432/2008.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Marco jurídico de la Unión Europea relative a las aves silvestres**
3. **Fundamentos competenciales del Real Decreto 1432/2008**
4. **El ámbito especial del RDPA**
5. **Ámbito material del RDPA**
 - 5.1. **LATT de nueva construcción y modificaciones de LAAT ya existentes as la entrada en vigor del RDPA**
 - 5.2. **LAAT que no cuenten con un proyecto de construcción aprobado a la entrada en vigor del RDPA**
 - 5.3. **Ampliaciones o modificaciones de LATT ya existentes a la entrada en vigor del RDPA**
 - 5.4. **LAAT existentes a la entrada en vigor del RDPA e incoherencias normativas en su texto**
 - 5.5. **Un apunte sobre las sentencias relativas a la adaptación de las LAAT a lo dispuesto en el RDPA**
6. **Algunas consideraciones a la luz del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09**
 - 6.1. **Ámbito material de aplicación del RECOTEC**
 - 6.2. **Referencias sobre el RDPA en el RECOTEC: el caso de los defectos “muy graves” y “graves”**

- 6.3. La interpretación del RECOTEC por el Tribunal Supremo en relación con la noción de riesgo**
- 7. Comentarios conclusivos**
- 8. Bibliografía**

Index:

- 1. Introduction**
- 2. European Union legal framework regarding wild birds**
- 3. Competence bases of Royal Decree 1432/2008**
- 4. Territorial scope of the RDPA**
- 5. Material scope of the RDPA**
 - 5.1. High overhead power lines of new construction and modifications of existing lines as of the entry into force of RDPA**
 - 5.2. High overhead power lines without a construction project approved at the entry into force of RDPA**
 - 5.3. Extensions or modifications of high overhead power lines already existing at the entry into force of RDPA**
 - 5.4. High overhead power lines existing at the entry into force of the RDPA and regulatory inconsistencies in its text**
 - 5.5. A note on the judgments relating to the adaptation of the high overhead power lines to the provisions of RDPA**
- 6. Some remarks regarding the regulation on technical conditions and safety guarantees in high voltage power lines and its supplementary technical instructions ITC-LAT 01 to 09 21**
 - 6.1. Material scope of application of the RECOTEC**
 - 6.2. References regarding the RDPA in the RECOTEC: the case of “very serious” and “serious” defects**
 - 6.3. The interpretation of the RECOTEC by the Supreme Court regarding the notion of risk**
- 7. Concluding remarks**
- 8. Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varios años se ha venido documentando el fenómeno de las electrocuciones y colisiones de aves silvestres a causa de la presencia de tendidos eléctricos.¹ Estos casos son comunes a los países que cuentan con redes de

¹ Véase SEO/Birdlife, 2023. [Informe sobre las causas de mortalidad no natural de avifauna en España](#). Proyecto LIFE Guardianes de la Naturaleza. Madrid. ARREDONDO, A., [Manuales de Desarrollo Sostenible 21. Amenazas en tendidos eléctricos para el águila imperial ibérica](#).

tendidos, que se pueden contar por “millones” de kilómetros,² ya que no solo incluyen las líneas de alta tensión (en adelante LAAT). La abundancia de especies de aves hace que estas sean más proclives a las electrocuciones y colisiones.³ Tampoco las muertes o daños son exclusivos de las aves silvestres ni de las LAAT, ya que otras especies (v.g., murciélagos) pueden sufrir colisiones y muertes al chocar con otras infraestructuras,⁴ tanto energéticas (v.g., aerogeneradores, como urbanas (v.g., edificios).⁵

En esta materia se entrecruzan problemas de compleja compatibilidad en sociedades tan dependientes del suministro eléctrico como la europea. Como señalan las [Directrices para mitigar los conflictos entre las aves migratorias y los tendidos eléctricos](#),⁶ adoptadas en el seno del Convenio sobre las especies migratorias,

“[s]i se deben construir tendidos eléctricos, construirlos bajo tierra es la mejor solución contra la electrocución y la colisión de las aves. Aunque esto se ha aplicado raramente en tendidos de longitudes significativas, en su mayoría debido a la complejidad técnica y financiera (estimado en un presupuesto de 3 a 20 veces más caro), parece que al menos en ciertas partes de Europa enterrar los tendidos eléctricos es algo que se lleva a cabo de forma más habitual.

(...)

[Fundación Banco Santander, 2018](#) (último acceso 19 de febrero de 2023). En una perspectiva global BERNARDINO, J., et al., “Bird collisions with power lines: State of the art and priority areas for research”, (2018) *Biological Conservation*, pp. 1-13. [GREFA, 2020. Libro Blanco de la electrocución en España. Análisis y propuestas. AQUILA a-LIFE](#) (LIFE16 NAT/ES/000235). Véase su actualización 2020-2022.

² De acuerdo con la federación de la industria eléctrica de Europea ([Eurelectric](#)), hay aproximadamente unos 10 millones de kilómetros de líneas eléctricas.

³ En el caso español se está ante el Estado miembro de la UE con mayor número de aves reproductoras, con un total de 285 especies de aves declaradas en su territorio. SWD(2017) 42 final, Commission Staff Working Document. The EU Environmental Implementation Review. Country Report – SPAIN, at 10. Véanse las [Conclusiones de la XI Reunión Anual de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo](#). Badajoz, 18-19 de Febrero de 2019.

⁴ MUÑOZ, A., FARFÁN, M., 2020. “European free-tailed bat fatalities at wind farms in southern Spain”, (2020) *Animal Biodiversity and Conservation*, pp. 37-41.

⁵ Véase THAXTER C., et al., “Bird and bat species' global vulnerability to collision mortality at wind farms revealed through a trait-based assessment”, (2017) *Proceeding of the Royal Society* (289), pp. 1-10. Sobre las medidas para mitigar los impactos, CHIQUET, C., DOVER, J., MITCHELL, P., “Birds and the urban environment: the value of green walls”, (2013) *Urban Ecosystems*, pp. 453-462. VAN DOREN, B., WILLARD, D., HENNEN, M., WINGER, B., “Drivers of fatal bird collisions in an urban center”, (2021) *Proceedings of the national Academy of Sciences of the United States of America*, pp. 2-8.

⁶ PNUMA/CMS/Conf.10.30/Rev 2. 21 de septiembre de 2011.

Colocar el tendido eléctrico bajo tierra es claramente la solución final, pero resultará demasiado costosa para muchos países o técnicamente complicado en, por ejemplo, regiones montañosas. Por lo tanto, es poco probable que sea ampliamente empleado o contribuya significativamente a la mitigación de las electrocuciones o colisiones en los países en vías de desarrollo en el futuro. También se debe indicar que enterrar los tendidos eléctricos podría traer consigo un mayor impacto en otros aspectos medioambientales.”⁷

Por su parte, la [Comunicación de la Comisión Europea: “Infraestructura de transporte de energía y legislación de la UE sobre protección de la naturaleza”](#) (2018) señala (entre otras cosas):

“La distinción entre las líneas eléctricas de alta tensión y las líneas de distribución de media tensión es importante desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza, ya que el riesgo de electrocución solo existe en las líneas de distribución de media tensión, mientras que el riesgo de colisión existe tanto en las líneas de transporte como de distribución”⁸.

“Las ventajas de las líneas eléctricas aéreas con respecto a los cables subterráneos son que, hasta ahora, los costes de construcción de las primeras han sido considerablemente inferiores a los de instalación de los segundos, y su capacidad ha sido mayor. La vida útil prevista de las líneas eléctricas aéreas es alta y puede llegar a setenta u ochenta años. Sus principales inconvenientes son su uso de tierras, su impacto visual y sus distintos efectos medioambientales.”⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito de este trabajo es examinar la normativa básica del Estado en esta materia, plasmada 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.¹⁰ Para ello, se divide en tres partes. La primera analiza el marco del Derecho de la UE y el ámbito competencial en el que se mueve el RDPA. En segundo lugar, se estudia el ámbito territorial y material del RDPA y su consideración por algunas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia. En tercer término, se hace una referencia al Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09 (aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero (en adelante, RECOTEC), en vista de algunas remisiones que hace al RDPA. El trabajo concluye que este sector normativo precisa de una actualización, más coherente, coordinada y completa, que afronte el problema real de las aves silvestres y que, en la medida de lo posible, logre una mejor compatibilización entre la intrínseca movilidad natural de aquellas,

⁷ PNUMA/CMS/Conf.10.30/Rev 2, p. 8.

⁸ Apt. 1.3.2.

⁹ Apt. 4.2. La Comunicación describe los efectos de la infraestructura eléctrica en su apt. 4.

¹⁰ Véase BLASCO HEDO, E., DURÁ ALEMAN, C.J., PÉREZ-GARCÍA, J.M., “Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa”, 9 de octubre 2020, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 105.

con la realidad del transporte energético mediante tales tendidos aéreos, ante la preponderancia de lo “eléctrico” por causa de la descarbonización. Por motivos de claridad de la exposición y argumentación (se espera) algunas de las normas se pueden citar en más de una ocasión.

2. MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVO A LAS AVES SILVESTRES

La normativa de la UE no aborda directamente la problemática de las LAAT y las aves silvestres. Sin embargo, al igual que las resoluciones y recomendaciones adoptadas en el seno de algunos convenios internacionales de los que la UE es Parte,¹¹ como es el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa,¹² el ordenamiento jurídico de la UE exige la adopción de medidas para evitar la alteración y el deterioro de los hábitats y las especies, la realización de evaluaciones ambientales, añade normas de protección de las aves y, por último, no impide que los Estados miembros establezcan interdicciones al respecto.

La protección de las aves silvestres se condensa, de manera esencial, aunque no única, en la Directiva 2009/147, relativa a la conservación de las aves silvestres (DAS).¹³ Esta norma, que constituye una codificación de la Directiva 79/409, protege a “todas” las aves silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros.¹⁴ No obstante, el TJUE ha declarado que la DAS es de aplicación a la “avifauna europea” y su protección está determinada en función del concepto científico (taxonómico) de especie. De acuerdo con esta posición, y como recoge el Derecho internacional, tal noción engloba todas sus subdivisiones, caso de las razas y las subespecies. Lo anterior implica, según el TJUE:

“[E]n la medida en que una subespecie vive normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en el que es aplicable el Tratado, la especie a la que pertenece esta subespecie debe ser considerada como una especie europea y, por lo tanto, todas las otras subespecies de la especie de que se trata, incluso aquellas que no sean europeas, están amparadas por la Directiva.”¹⁵

¹¹ Recomendación nº 110 (2004) del Comité Permanente sobre la minimización de los efectos adversos de las instalaciones de transporte de electricidad en superficie (líneas eléctricas) sobre las aves. Véase también la Resolución 10.11, Tendidos eléctricos y aves migratorias, adoptadas por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre las especies migratorias.

¹² BOWMAN, M., DAVIES, P., REDGWELL, C., *Lyster's International Wildlife Law* (Cambridge, 2010), pp. 297-345.

¹³ Esta Directiva era de aplicación en el Estado español desde el 1 de enero de 1986, fecha de la adhesión a las (en aquel entonces) Comunidades Europeas.

¹⁴ Art. 1 DAS.

¹⁵ Asunto C-202/94, *Proceso penal contra Godefridus van der Feesten*, ECLI:EU:C:1996:39, apt. 12.

Esta afirmación supone una ampliación del ámbito material de la DAS a aquellas especies o subespecies que no se encuentren normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros (“incluso aquellas que no sean europeas”). Por tanto, basta que alguna subespecie, integrada en una especie, se localice en los Estados miembros, para que toda la especie, o subespecie en la que ésta se divida, lo sea igualmente.

La DAS exige la creación de zonas de especial protección (ZEPA) e incluye un listado de prohibiciones.¹⁶ Por su parte, la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH), a pesar de no mencionar a las aves, incluye algunas disposiciones de aplicación a las ZEPA, caso de lo dispuesto en el art. 6.2 (evitación de alteración y deterioro), 6.3 y 4 (evaluación de impacto y razones imperiosas de interés público de primer orden).

Ni la DAS ni la DH impiden la realización de actividades en las zonas protegidas que ellas distinguen, pero tampoco que los Estados miembros puedan introducir interdicciones al respecto (v.g., las instalaciones eólicas). Así, en el asunto C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl v. Regione Puglia*, relativo a la prohibición de construir instalaciones eólicas no destinadas al autoconsumo en las zonas que formasen parte de la red Natura 2000, el TJUE afirmó que una normativa estatal que, para proteger las poblaciones de aves silvestres que habitasen zonas protegidas que formasen parte de la red Natura 2000, prohibiese de forma absoluta la construcción de nuevos aerogeneradores en dichas zonas perseguía los mismos objetivos que la DAS. En la medida en que previese un régimen más estricto constituía, por tanto, una medida de mayor protección en el sentido del art. 193 TFUE.

Entre los criterios que, según el TJUE, debían tenerse en cuenta, en particular, para determinar si las medidas podían ser discriminatorias, indicó los peligros que las instalaciones eólicas podían suponer para las aves, como los riesgos de colisión, las perturbaciones y desplazamientos, el efecto “barrera” que obligase a las aves a cambiar de dirección, o la pérdida o la degradación de los hábitats. Ahora bien, el TJUE matizó lo anterior, señalando que las medidas de mayor protección establecidas por la normativa estatal también debían cumplir las otras disposiciones del TFUE, en concreto las relativas a la energía.¹⁷ En este sentido, el TJUE señaló que una medida como la del asunto principal, que únicamente prohibía la instalación de nuevos aerogeneradores no destinados al autoconsumo en los lugares de la red Natura 2000, pudiendo quedar exentos

¹⁶ Arts. 5-8 DAS.

¹⁷ Art. 194 TFUE.

los aerogeneradores destinados al autoconsumo con una potencia igual o inferior a 20 kW, no podía, “dado su alcance limitado, poner en peligro el objetivo de la Unión de desarrollar energías nuevas y renovables”.¹⁸

Con todo, la sentencia suscita si el TJUE empleó correctamente términos comparables, es decir, una prohibición limitada en determinadas zonas territoriales de un Estado miembro frente a un objetivo político aplicable al conjunto de la UE. Por otra parte, el TJUE no consideró si una acumulación de aerogeneradores destinados al autoconsumo podía poner en peligro los objetivos de Natura 2000, sino que asumió que, por debajo del umbral establecido por las autoridades nacionales, los aerogeneradores eran aceptables a los efectos de la protección de la biodiversidad.

En un asunto posterior, se planteó la compatibilidad de diversas instalaciones eólicas y sus afecciones a unas ZEPA,¹⁹ con fundamento en el art. 6.2 DH. Esta norma exige la adopción de medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la DH. En el caso de una de las ZEPA concernidas,²⁰ el TJUE llegó a la conclusión de que, habida cuenta de la “fuerte densidad” de las instalaciones eólicas implantadas en ella, su actividad podía provocar perturbaciones significativas y un deterioro de los hábitats de especies de aves protegidas.²¹

¹⁸ Asunto C-2/10, ECLI:EU:C:2011:502, apt. 57. El considerando (12) del Reglamento 2022/2577, del Consejo de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables, señala: “No es probable que la instalación de equipos de energía solar con una capacidad inferior a 50 kW, incluidas las instalaciones de autoconsumidores de energías renovables, tengan efectos adversos importantes sobre el medio ambiente o la red y tampoco plantean problemas de seguridad”.

¹⁹ Una de las ZEPA presentaba una importancia primordial para un número de especies de aves y su hábitat. Según los datos facilitados por el Estado miembro concernido, el lugar albergaba en total 310 especies de aves, de las cuales, un centenar debían ser objeto de medidas especiales de conservación relativas a su hábitat, 95 figuraban en el anexo DAS, y un gran número de especies de aves migratorias.

²⁰ Téngase en cuenta que el art. 62. DH es aplicable a las ZEPA en virtud de lo dispuesto en el art. 7 DH.

²¹ Asunto C-141/14, *Comisión v. Bulgaria*, ECLI:EU:C:2016:8, apt. 59.

El TJUE también ha considerado la importancia de una protección completa y eficaz de las aves silvestres en todo el territorio de la UE, con independencia de las zonas en las que “permanezcan o transiten”.²² Así ha puesto de relieve un aspecto que no puede pasar desapercibido, a saber, que deben protegerse tanto las zonas de estancia como de paso de las aves. Esta cuestión está en consonancia con la noción de “área de distribución” del Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, del que la UE y los Estados miembros son parte, ya que abarca todas las zonas de tierra o agua en las que una especie migratoria habita, permanece temporalmente, atraviesa o sobrevuela en cualquier momento de su ruta migratoria normal”.²³ Ciertamente, esta doctrina acarrea importantes problemas a los Estados miembros, en la medida en que determinar tales zonas de paso puede resultar complejo cuando se está ante especies caracterizadas por una intrínseca movilidad. No obstante, hasta la fecha, el TJUE no ha tenido que considerar la compatibilidad de las normas de los Estados miembros en materia de tendidos eléctricos con la DAS, al no haberse planteado cuestiones prejudiciales al respecto, ni la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra algún Estado miembro. Tampoco se ha suscitado una eventual incompatibilidad de la DAS con el Convenio anteriormente citado.

Por último, ha de tenerse en cuenta que el Reglamento 2022/2577, establece la presunción de que “la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables *y su conexión a la red, así como la propia red conexa* y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso”, a los efectos del art. 6.4 DH y el art. 9.1.a) DAS,²⁴ si bien, los Estados miembros pueden restringir la aplicación de estas disposiciones a determinadas zonas de su territorio, así como a determinados tipos de tecnologías o a proyectos con determinadas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima.²⁵

²² Asunto 252/85, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:1988:202, apt. 15; asunto C-240/00, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2003:126, apt. 16; véase también el asunto C-507/04, *Comisión v. Austria*, ECLI:EU:C:2007:427, apt. 103.

²³ Art.I.1.f).

²⁴ Esta norma señala: “1. Los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5 a 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes: a) en aras de la salud y de la seguridad públicas, en aras de la seguridad aérea, para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas, para proteger la flora y la fauna”.

²⁵ Téngase también en cuenta lo dispuesto en el art. 6 del Reglamento, relativo a la aceleración del proceso de concesión de autorizaciones para proyectos de energías renovables y para la infraestructura de red conexa necesaria para integrar las energías renovables en el sistema

3. FUNDAMENTOS COMPETENCIALES DEL REAL DECRETO 1432/2008

Hecho este breve repaso del marco europeo, interesa ahora examinar las disposiciones del RDPA.²⁶ El art. 1 señala que tiene por objeto establecer “normas de carácter técnico de aplicación a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos situadas en las zonas de protección”, que él define, “con el fin de reducir los riesgos de electrocución y colisión para la avifauna”, lo que, sigue diciendo, “redundará a su vez en una mejor calidad del servicio de suministro”.

A pesar de que esta norma trasluce una finalidad de protección ambiental, el RDPA incluye entre sus títulos competenciales no solo el art. 149.1.23 CE, sino también los apartados 13 (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 25 (“Bases de régimen minero y energético”) CE. Aunque el texto que precede a los artículos del RDPA hace diversas menciones de la normativa ambiental, en concreto de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad (en adelante, LPNB),²⁷ anterior a él, el RDPA también justifica su adopción en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. Así, indica que, aunque se aprueba

“con arreglo a la citada Ley 42/2007, (...) es necesario también recurrir a la adopción de medidas de carácter electro-técnico que introduzcan modificaciones en las líneas eléctricas aéreas, de modo que eviten que las aves se electrocuten o colisionen con ellas y que, al propio tiempo, garanticen el suministro eléctrico y la calidad de dicho suministro”.

A este respecto, el Consejo de Estado indicó en su dictamen 178/2008 que se trata de una norma de desarrollo de la LPNB y de la Ley 54/1997, al ser transversal e integradora de políticas ambientales en el sector eléctrico. En su opinión, la invocación de los apartados 13, 23 y 25, respectivamente, del art. 149.1 CE resulta correcta, añadiendo que el hecho de que las propias

²⁶ El RDPA derogó el 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.

²⁷ El texto que acompaña al articulado señala (entre otras cosas): “Por otro lado, la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que tiene por objeto el establecimiento de normas de protección, restauración, conservación y mejora de los recursos naturales y, en particular, de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en su artículo 52 prevé que se adopten las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies que viven en estado silvestre. En este contexto, el Convenio de Especies Migratorias o Convenio de Bonn, aprobó en la Conferencia de las Partes celebrada en Bonn del 18 al 24 de septiembre de 2002, la Resolución 7.4 sobre Electrocutión de Aves Migratorias, en la que se hace una referencia específica a los graves efectos de la electrocución en la avifauna e insta a los Estados miembros, entre los que se encuentra España, a abordar la resolución del problema.”.

Comunidades Autónomas hubieran entendido que el que se caracterizase como básico algo que ellas venían regulando como “protección adicional del medio ambiente” en virtud de sus propias competencias estatutarias,²⁸ no podía servir para cuestionar esa competencia estatal especialmente cuando, además, la financiación de las medidas se atribuía, para las instalaciones ya existentes, a la Administración General del Estado. Además, la circunstancia de que el RDPA sea una norma estatal elaborada en su día a propuesta del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio hacía “incuestionable” el que pudiese extenderse a los detalles técnicos de las instalaciones eléctricas la regulación de sus características para evitar efectos destructores sobre el medio natural.

Hay que añadir a lo anterior que el RDPA es una norma plenamente en vigor, que no ha sufrido ninguna modificación desde su adopción. Ninguna Administración ha instado ante la Administración General del Estado su posible revisión por nulidad,²⁹ ni planteado un eventual conflicto competencial, ni ningún tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa ha remitido, que se sepa, una cuestión prejudicial al TJUE sobre su eventual compatibilidad con la DAS.³⁰

4. EL ÁMBITO ESPACIAL DEL RDPA

El RDPA exige una serie de medidas de protección de la avifauna frente a las LAAT definidas en su art. 2.u),³¹ y respecto de determinados ámbitos

²⁸ El análisis de la normativa autonómica queda fuera de este trabajo. Véase BLASCO HEDO, DURÁ ALEMAÑ, PÉREZ-GARCÍA, “Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa”, *supra* nota 10.

²⁹ Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 106.

³⁰ Tampoco ningún homólogo europeo lo ha hecho hasta la fecha respecto de sus normas nacionales.

³¹ El art. 2. U): “Líneas eléctricas aéreas de alta tensión: Aquéllas de corriente alterna trifásica a 50 Hz de frecuencia, cuya tensión nominal eficaz entre fases sea igual o superior a 1 KV. Se clasifican de la forma siguiente, de acuerdo con el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09, aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero. 1.ª Categoría especial: Las de tensión nominal igual o superior a 220 kV y las de tensión inferior que formen parte de la red de transporte, conforme a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. 2.ª Primera categoría: Las de tensión nominal inferior a 220 kV y superior a 66 kV. 3.ª Segunda categoría: Las de tensión nominal igual o inferior a 66 kV y superior a 30 kV. 4.ª Tercera categoría: Las de tensión nominal igual o inferior a 30 kV y superior a 1 kV. Quedan excluidas las líneas eléctricas que constituyen el tendido de tracción propiamente dicho —línea de contacto— de los ferrocarriles.”

territoriales. Así como las medidas sobre electrocución resultan obligatorias, las relativas a la colisión se califican de “voluntarias”, aspecto este sobre el que se volverá más adelante, ya que tal distinción tiene mucha trascendencia.

Dejando de lado lo anterior, interesa destacar que el RDPA solo es aplicable “en” determinadas zonas de protección definidas en su art. 4:

- a) Los territorios designados como ZEPA. Hay que advertir que solo las ZEPA quedan incluidas. Por tanto, las ZEC, clasificadas bajo los criterios de la DH se sitúan extramuros de esta previsión, salvo en el supuesto de que cobijen una ZEPA y en ese ámbito territorial. Con todo, el empleo de la locución “territorios *designados*” suscita si solo estos se sujetan al RDPA. Esta cuestión puede ser pertinente, en la medida en que, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, aquellos territorios que cumplan, fácticamente, con los requisitos de la DAS han de considerarse como tales ZEPA.³² No obstante lo anterior, y en vista de las previsiones del RDPA y, en definitiva de un mínimo de seguridad jurídica, deberá concurrir una elemental, pero justificada en sólidas evidencias científicas, prueba de que un territorio cumple con tales requisitos, con determinación también de sus lindes.
- b) Los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación elaborados por las Comunidades Autónomas para las especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos.³³ Estos ámbitos de aplicación no tienen por qué estar ceñidos a un espacio natural protegido. Solo en el caso de las especies “en peligro de extinción” la LPNB prevé, “en su caso”, que se designen “áreas críticas”.³⁴
- c) Las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos, cuando dichas áreas no estén ya comprendidas en las correspondientes a las letras a) o b) anteriores. Estas áreas se definen en el RDPA como las “[á]reas con presencia regular de alguna de las especies incluidas en el

³² Asunto C-186/06, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:2007:813. Tampoco la declaración como espacio natural de acuerdo con la normativa estatal evita la obligación de clasificación de ZEPA; asunto C-355/90, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:1993:331.

³³ Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

³⁴ Art. 59.1.a) LPNB.

Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los Catálogos Autonómicos, en un período de tres años consecutivos”.³⁵

En relación con las anteriores dos letras [b) y c), *supra*] es necesario tener en cuenta el requisito de la concreción de tales zonas, junto con la correspondiente cartografía, como se exige en el supuesto de las ZEPA (y ZEC).³⁶ El empleo del adjetivo “prioritarias” implica, por tanto, que el RDPA no contemple cualquier área a los efectos de sus previsiones, ya que, de otra forma, su ámbito territorial de aplicación podría ser muy extenso, por lo que será precisa su determinación con una esencial prueba científica, mediante un procedimiento contradictorio.

A la luz de lo anterior, el RDPA no extiende sus previsiones a todo el territorio del Estado, ni prohíbe que las LAAT puedan cruzar por dichos espacios, o áreas afectadas por los planes de recuperación y conservación o por ser “prioritarias”, como ya lo ha constatado alguna sentencia.³⁷ Por su parte, la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE) recoge en su art. 21.2 una norma relativa a las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable, con la finalidad de que no se produzca “un *impacto severo* sobre la biodiversidad y otros valores naturales”.³⁸ Para ello, se prevé una zonificación que identifique zonas “de sensibilidad y exclusión” por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. Con referencia a dicha zonificación, la LCCTE indica que se velará para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, “preferentemente, en emplazamientos con menor impacto”.

El umbral que establece la LCCTE es elevado, a pesar de que no añada una definición de “severo”. Por referencia a la normativa estatal de evaluación de impacto ambiental, se trataría de aquel “en el que la recuperación de las condiciones del medio exige medidas preventivas o correctoras, y en el que, aun con esas medidas, aquella recuperación precisa un período de tiempo dilatado”.³⁹ La LCCTE tampoco aclara si la referencia a dicho umbral ha de considerarse en su conjunto o caso por caso.

³⁵ Art. 2.m) RDPA.

³⁶ Véase el asunto C-415/01, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:2003:118.

³⁷ En este sentido la STSJ de Madrid de 8 de mayo de 2013, ECLI:ES:TSJM:2013:5834, FJ. 4.

³⁸ Cursiva añadida.

³⁹ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, Anexo VI. Estudio de impacto ambiental, conceptos técnicos y especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en los anexos I y II, Parte B.j).

Por otra parte, y como se analiza más adelante, hay que tener en cuenta que el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09 (aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero (en adelante, RECOTEC) recoge, dentro de sus normas técnicas, determinados “defectos” que se remiten al RDPA y que hacen mención de LAAT “fuera” de tales zonas de protección.

Desde la perspectiva judicial y en relación con el ámbito territorial del RDPA, tiene interés la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STSJ) de Castilla y León de Valladolid, de 27 de octubre de 2022,⁴⁰ en la que se suscitó la legalidad de una orden que identificaba como zonas de protección todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La sentencia resulta un tanto contradictoria en su razonamiento. Por una parte, afirmó que la orden iba “más allá” de lo que el RDPA identificaba como zonas de protección. Sin embargo, “en atención a las especiales circunstancias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en cuanto a la presencia de avifauna”, la orden declaraba que las medidas previstas en el RDPA para las zonas de protección en él definidas se debían aplicar en todo el territorio. No obstante, según la STSJ, la resolución impugnada no motivaba que en todo el territorio de la Comunidad Autónoma se cumpliesen las previsiones del art. 2.m) RDPA para ser declarada como “zona prioritaria”.

Ahora bien, dicho lo anterior, la STSJ señaló que no estimaba que aquello fuese contrario “al espíritu” del RDPA, sino que la autoridad ambiental, en el ejercicio de sus competencias, había considerado que existían motivos por los que en todo el territorio de la Comunidad Autónoma se debían aplicar las medidas de protección previstas en el RDPA. Sin embargo, la STSJ concluyó que, con esa declaración, la orden impugnada disciplinaba, con vocación de permanencia, una determinada situación, esto es, las medidas de protección que debían adoptar los tendidos eléctricos que discurriesen por el territorio de la Comunidad Autónoma, determinando el contenido de posteriores actos administrativos, dando lugar a la existencia de derechos y deberes y regulando la situación futura de los tendidos eléctricos dentro del territorio aquella. Por tanto, la orden contaba con la naturaleza jurídica de reglamento, sin haberse seguido el procedimiento correspondiente para este tipo.

Dejando de lado la cuestión sobre la naturaleza jurídica de la orden, cabe plantearse si es posible declarar todo el territorio de una Comunidad Autónoma como zona de protección a los efectos del RDPA. De hecho, puede resultar

⁴⁰ ECLI:ES:TSJCL:2022:4129. Véase también la STSJ de Castilla y León de Valladolid, de 28 de octubre de 2022, ECLI:ES:TSJCL:2022:4672.

difícil de justificar que los núcleos urbanos entren, por sus características físicas y ambientales, en tal categoría, aunque en algunos supuestos pueda haber ZEPA en dichos núcleos por aplicación de la DAS,⁴¹ como sucede, por ejemplo, en la ciudad de [Cáceres](#).

5. ÁMBITO MATERIAL DEL RDPA

El art. 3 RDPA regula el ámbito material de aplicación. Se trata, en consecuencia, de la norma que marca el alcance del RDPA, estando las otras previsiones sujetas a aquel. Hay que advertir que la estructura de este artículo no resulta del todo correcta, como se concretará más adelante. En primer lugar, el apartado 1 incluye referencias a LAAT de nueva construcción, pero también a las existentes, mientras que el apartado 2 únicamente contempla las existentes. En segundo término, para un recto entendimiento del art. 3 RDPA es necesario considerar otras de las disposiciones del reglamento de manera sistemática. En tercer lugar, hay que tener en cuenta que las obligaciones de adoptar medidas antielectrocución y, en su caso, anticollisión, son exigibles en el RDPA en tanto en cuanto la línea discorra por una de las zonas de protección definidas en el art. 4, antes señaladas (“en”). La designación o ampliación de estas zonas afecta lógicamente a las LAAT ya existentes. A continuación, se examina el contenido del art. 3, teniendo en cuenta la divisoria que se establece entre el apartado 1 y el 2.

5.1. LAAT de nueva construcción y modificaciones de LAAT ya existentes as la entrada en vigor del RDPA

El apartado 1 del art. 3 se aplica a las LAAT que sean de “nueva construcción”. Esta previsión responde a la vocación *pro futuro* de la norma, siendo de aplicación por completo en este supuesto. Ahora bien, el RDPA no aclara qué se ha de entender por LAAT de “nueva construcción”. Sin embargo, es posible interpretar esta disposición en el sentido de proyectos, con entidad propia, que vayan a ser objeto de autorización, tras la fecha de entrada en vigor del RDPA,

⁴¹ Como expuso en su día el abogado general FENNELLY, “[L]as zonas clasificadas como [ZEPA] sólo merecen esta protección especial porque constituyen las zonas más adecuadas desde el punto de vista ornitológico, y no unas zonas seleccionadas por ser las que tienen un potencial económico *menos favorable*, y que recíprocamente, los Estados miembros están *obligados* a designar las zonas más adecuadas porque, una vez clasificadas, tendrán derecho a la protección extensa contemplada en el apartado 4 del art. 4.” Asunto C-44/95, *The Queen v. Secretary of State for the Environment*, ex parte: *Royal Society for the Protection of Birds*, ECLI:EU:C:1996:297, apt. 88.

aunque eventualmente puedan estar relacionados con otros existentes. Esto es así porque las LAAT responden a la noción de red, lo que implica que, debido a su propia naturaleza, conecten con otras, como sucede con las carreteras.⁴² Este tipo de LAAT no presentan problemas a los efectos del RDPA, a diferencia de aquellas que también se incluyen en el apartado 1.

5.2. LAAT que no cuenten con un proyecto de construcción aprobado a la entrada en vigor del RDPA

El segundo supuesto que cae bajo el ámbito de aplicación del RDPA es el de las LAAT que “no cuenten con un proyecto de ejecución aprobado” a su entrada en vigor (14 de septiembre de 2008). Al vincularse con la aprobación de dicho proyecto, es necesario acudir al actual art. 53.1.b) de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (LSE). Este señala que la “autorización administrativa de construcción”, permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles. En igual sentido se manifiesta el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, DRAIE).⁴³ En consecuencia, el RDPA se está refiriendo a aquellas líneas, en tramitación, que todavía no cuentan con tal autorización de construcción.

Ahora bien, con lo anterior solo se aclara la cuestión del proyecto de construcción, toda vez que es necesario acudir a la Disposición transitoria única RDPA para calibrar hasta qué punto las LAAT que no cuenten con tal proyecto de construcción “aprobado” quedan sujetas a sus normas. El apartado 1 de esta disposición transitoria señala:

“Los titulares de las líneas, cuyo proyecto esté presentado y pendiente de aprobación o cuyo proyecto haya sido aprobado pero cuya acta de puesta en servicio no haya sido extendida en el momento de entrada en vigor del real decreto, deberán adaptarlo a las prescripciones técnicas establecidas en este real decreto. Dicha adaptación deberá ser comunicada al órgano competente para autorizar el proyecto en el plazo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto. Lo anterior se señala sin perjuicio de la validez de las actuaciones ya realizadas”.

Esta norma presenta ciertas incoherencias y faltas de precisión, que también se aprecian en otras disposiciones. Por una parte, se refiere al “titular” de las líneas, cuando en realidad está contemplando proyectos todavía no autorizados. En segundo lugar, no cualifica la noción de “proyecto”, aunque básicamente se trata del de construcción o, en su caso, de modificación o ampliación. Dejando

⁴² STC 65/1998.

⁴³ Art. 115.1.b) DRAIE.

de lado lo anterior, la Disposición transitoria única (apartado 1) RDPA distingue dos tipos de situaciones:

- a) Un proyecto “pendiente de aprobación”, lo que implica que el correspondiente procedimiento se esté tramitando, aunque no se haya concedido la autorización administrativa de construcción, que, como ya se ha indicado, es la que habilita a su titular la construcción o establecimiento de la misma.
- b) Un proyecto aprobado, pero cuya acta de puesta en servicio no haya sido extendida en el momento de entrada en vigor del RDPA. Este supuesto se encuentra regulado en el art. 132 DRAIE. Este exige que, una vez ejecutado el proyecto (de construcción), se presente la correspondiente solicitud de acta de puesta en servicio, que ha de extenderse en el plazo de un mes.

En todo caso, la Disposición transitoria única (apartado 1) RDPA requiere que tales proyectos se adapten a las prescripciones técnicas previstas en el mismo, es decir, a lo dispuesto en el art. 5 RDPA que, a los efectos de este tipo de LAAT, se remite al art. 6 (*Medidas de prevención contra la electrocución*), pero también al art. 7 (*Medidas de prevención contra la colisión*) y el Anexo. Tal adaptación debe realizarse, además, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del RDPA, sin que dependa de ninguna resolución administrativa a tales efectos.

5.3. Ampliaciones o modificaciones de LAAT ya existentes a la entrada en vigor del RDPA

El tercer supuesto que se menciona en el apartado 1 del art. 3 RDPA es el de las ampliaciones o modificaciones de LAAT “ya existentes”. En primer lugar, hay que indicar que este caso no plantea dificultades desde la perspectiva *ratione temporis*, ya que, al producirse una modificación de algo previamente existente, es legítimo que el RDPA imponga sus previsiones con la finalidad de que aquellas LAAT ya existentes se adapten a sus prescripciones.⁴⁴

Sin embargo, el RDPA no aclara dos nociones que sí pueden tener mayor importancia, a saber, las de “ampliación” y “modificación”. Tampoco aclara si las “adaptaciones” de LAAT quedan incluidas en este supuesto. Esta última cuestión es pertinente, en la medida en que el art. 8 (*Contenido de los proyectos*) hace mención expresa a la construcción, modificación, ampliación y “adaptación” de las LAAT. El empleo de la disyuntiva en el art. 3.1, al igual que

⁴⁴ STC 270/2015.

en el art. 8,⁴⁵ implicaría que “ampliaciones” y modificaciones” no son situaciones necesariamente similares. De lo que no hay duda es de que el apartado 1 del art. 3 no establece ningún tipo de umbral a partir del cual se pueda entender que se está ante tales supuestos de modificación o ampliación, ni los vincula expresamente a la necesidad de contar con una previa autorización o con la eventualidad de sujetarse a evaluación de impacto ambiental. Por tanto, se suscita la pregunta de si cualquier ampliación o modificación, por limitada que pudiese ser, implicaría la aplicación de las obligaciones del RDPA. La dificultad también radica en el hecho de que el art. 8 RDPA se refiere, de manera genérica, a los “proyectos” de construcción, modificación, ampliación o adaptación de las LAAT sujetas al RDPA. A pesar de que se emplea la locución “proyectos”, el art. 8 tampoco la liga a un procedimiento de autorización.

Desde una perspectiva general, pueden producirse sustituciones de elementos de una LAAT, por renovación, que no entrarían necesariamente en la noción de “modificación” a los efectos del RDPA. En efecto, este término hace referencia esencialmente a la propia LAAT y no, por tanto, a elementos parciales constitutivos de la misma; todo ello, claro está, en tanto no afecten a su carácter lineal, que es el objeto al que se refiere el RDPA. No obstante, tal circunstancia exigiría un análisis *ad casum*, ya que la modificación de determinados elementos puede implicar una posible afección a las aves (v.g., crucetas). En relación con lo anterior, la Instrucción Técnica Complementaria ITC-LAT 09, que acompaña al RECOTEC, recoge un apartado 4 (*Proyecto de ampliación o modificación*) que establece lo siguiente:

“La ampliación o modificación de una línea de alta tensión requiere la presentación a la Administración pública competente de un proyecto de ampliación o modificación que recoja los conceptos que se indican en los capítulos 2 y 3 de esta instrucción, y en los que se justifique la necesidad de la ampliación o modificación en cuestión.

A tales efectos, no se consideran ampliaciones ni modificaciones:

- a) Las que no provocan cambios de servidumbre sobre el trazado.*
- b) Las que, aun provocando cambios de servidumbre sin modificación del trazado, se hayan realizado de mutuo acuerdo con los afectados, según lo establecido en el art.151 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.*
- c) Las que impliquen la sustitución de apoyos o conductores por deterioro o rotura, siempre que se mantengan las condiciones del proyecto original”.*

De lo anterior, se puede deducir que, salvo aquellas excepciones que establece la instrucción antes transcrita, cualquier otra ampliación o modificación podría caer en el ámbito del RDPA, dando paso a la presentación del correspondiente proyecto.

⁴⁵ Art. 3.1 RDPA: “las ampliaciones o modificaciones de líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes”. Art. 8 RDPA: “ampliación o de adaptación de las líneas eléctricas incluidas en el artículo 3”.

Por su parte, el art. 115.3 DRAIE emplea el criterio de la sustancialidad a los efectos de exigir que un proyecto de modificación deba contar con todas las autorizaciones que contempla el art. 53.2 LSE. Interesa esta norma tanto por su objeto, esto es, la regulación de las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, como por el hecho de que enumera una serie de supuestos que no entran en la noción de modificación sustancial:

“A los efectos de lo establecido en el art. 53.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, se consideran modificaciones no sustanciales, debiendo únicamente obtener la autorización de explotación, previa acreditación del cumplimiento de las condiciones de seguridad de las instalaciones y del equipo asociado, las que cumplan las siguientes características:

- a) No se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.*
- b) Que no supongan una alteración de las características técnicas básicas (potencia, capacidad de transformación o de transporte, etc.) superior al 5 por ciento de la potencia de la instalación.*
- c) Que no supongan alteraciones de la seguridad tanto de la instalación principal como de sus instalaciones auxiliares en servicio.*
- d) Que no se requiera declaración en concreto de utilidad pública para la realización de las modificaciones previstas.*
- e) Las modificaciones de líneas que no provoquen cambios de servidumbre sobre el trazado.*
- f) Las modificaciones de líneas que, aun provocando cambios de servidumbre sin modificación del trazado, se hayan realizado de mutuo acuerdo con los afectados, según lo establecido en el art.151 de este real decreto.*
- g) Las modificaciones de líneas que impliquen la sustitución de apoyos o conductores por deterioro o rotura, siempre que se mantengan las condiciones del proyecto original.*
- h) La modificación de la configuración de una subestación siempre que no se produzca variación en el número de calles ni en el de posiciones.*
- i) En el caso de instalaciones de transporte o distribución que no impliquen cambios retributivos.”*

De la lectura del DRAIE se puede extraer la conclusión de que la divisoria que traza entre modificaciones “no sustanciales”, que son las que enumera, y el resto, incide en la previsión del RDPA. Dos motivos justifican esta aseveración:

- 1) El DRAIE es posterior al RDPA y, aunque su objeto resulta más amplio, ha concretado en qué supuestos una modificación ha de considerarse como “no sustancial”, lo que hay que entender que afecta a la noción que emplea el apartado 1 del art.3 RDPA.
- 2) La “sustancialidad” de la modificación tiene por objeto básico, aunque ciertamente no único, el trazado de la línea. De esta manera, cuando este no se vea afectado, o solo lo sea de manera limitada, no se precisarán las otras dos autorizaciones mencionadas en el art. 53.2 LSE, que tienen por objeto un proyecto de construcción propiamente dicho. Lo que aquí se indica se puede observar con claridad en los supuestos de las letras e) a g) del art. 115.3 DRAIE, que es necesario volver a recoger:

- “e) Las modificaciones de líneas que no provoquen cambios de servidumbre sobre el trazado.*
- f) Las modificaciones de líneas que, aun provocando cambios de servidumbre sin modificación del trazado, se hayan realizado de mutuo acuerdo con los afectados, según lo establecido en el art.151 de este real decreto.*
- g) Las modificaciones de líneas que impliquen la sustitución de apoyos o conductores por deterioro o rotura, siempre que se mantengan las condiciones del proyecto original”.*

A la luz de lo anterior, se puede concluir que aquellas modificaciones “no sustanciales” a las que se refiere el DRAIE no entrarían dentro de la noción de “modificación” del art. 3.1 RDPA tratándose de LAAT ya existentes. Con las ampliaciones puede llegarse a una misma conclusión, en el sentido de que aquellas que no afecten al trazado de una LAAT “ya existente” tampoco quedarían sujetas al apartado 1 del art. 3 RDPA.

Analizada la situación de las LAAT nuevas o las ampliaciones y modificaciones de las existentes, hay que examinar ahora cuál es la regulación de las existentes en el RDPA.

5.4. LAAT existentes a la entrada en vigor del RDPA e incoherencias normativas en su texto

El segundo grupo de instalaciones sujeto al RDPA se contempla en el apartado 2 del art. 3. Este es de aplicación a LAAT existentes a su entrada en vigor, también ubicadas “en” zonas de protección. La locución “existentes” hay que entenderla en el sentido de que hayan sido ejecutadas en las condiciones determinadas por los correspondientes títulos habilitantes exigidos por la normativa aplicable en el tiempo de su autorización. El tenor del art. 3.2 es claro a este respecto, al no añadir ninguna otra cualificación. Cuestión diferente sería la de una LAAT que no contase con las autorizaciones exigibles anteriores a la entrada en vigor del RDPA, ya que la mera aquiescencia administrativa no constituye el reconocimiento de ningún tipo habilitante. En todo caso, el supuesto contemplado en el apartado 2 del art. 3 es de aplicación a la correspondiente línea y excluye las modificaciones o ampliaciones que se han examinado en un epígrafe anterior.

Una breve aclaración adicional que es necesario hacer pasa por el significado de “líneas eléctricas de alta tensión con conductores desnudos de nueva construcción”. Cuando se dice “de nueva construcción” no se está refiriendo a los conductores desnudos sino a la propia LAAT. Esta interpretación se ajusta al objeto del RDPA expresado en su art. 1: “establecer normas de carácter técnico de aplicación a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos”, y a los apartados 1 del art.3 (“líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos (...), que sean de nueva construcción”) y 2 (“líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos existentes a su entrada en vigor”).

Aclarado lo anterior, hay que destacar que, a diferencia del apartado 1 del art. 3 RDPA (líneas nuevas), el apartado 2 establece una importante distinción por causa de la obligatoriedad (o no) de sus disposiciones. Así, todas las LAAT “existentes” quedan sujetas a las medidas de protección contra la electrocución que se enumeran en el art.6 RDPA, mientras que las relativas a la prevención de la colisión, mencionadas en el art. 7 son “voluntarias”. De hecho, esta segunda norma solo contempla proyectos “nuevos”.

“En las líneas eléctricas de alta tensión con conductores desnudos de nueva construcción, se aplicarán las siguientes medidas de prevención contra la colisión de las aves”.

La distinción que efectúa el RDPA exige un examen detallado a la luz de otras de sus disposiciones, que evidencian las incoherencias internas en las que incurre su texto. Para exponer esta circunstancia, hay que acudir, en primer lugar, al art. 5.1 RDPA (Prescripciones técnicas para las líneas eléctricas) que dice lo siguiente:

“Las líneas eléctricas incluidas en el art. 3 habrán de ajustarse a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo, sin perjuicio de la normativa electrotécnica que también les sea aplicable”.

Esta norma se refiere a la totalidad de las LAAT del art. 3, ya que no diferencia entre las nuevas y las existentes. Sin embargo, si el art. 3 distingue entre medidas obligatorias (antielecrocución) y voluntarias (anticolisión), ¿implica que queda parcialmente derogado por lo señalado en el art. 5.1? Para calibrar debidamente en qué se concreta la obligación de ajuste que menciona el art. 5.1 es necesario continuar examinando el resto de apartados del mismo. Así, el apartado 2 dice lo siguiente:

“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 art. 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”.

Obsérvese que se habla de la falta de ajuste de las LAAT existentes (las del art. 3.2 RDPA) a las prescripciones sobre la electrocución y colisión (arts. 6 y 7).

El apartado 3 del mismo art. 5 concluye lo siguiente:

“Una vez completadas las modificaciones de las líneas eléctricas determinadas en el apartado 2, el órgano competente de la comunidad autónoma podrá realizar una actualización de la resolución”.

La cita secuencial del art. 5 se considera necesaria para calibrar debidamente su alcance. Como ya se ha indicado, esta norma se refiere inicialmente a todas las LAAT mencionadas en el art. 3 RDPA (*Ámbito de aplicación*) y con respecto no solo a las medidas de prevención contra la electrocución (art. 6), sino también de prevención contra la colisión (art. 7). Sin embargo, las inconsistencias del RDPA son palpables, ya que, como se ha señalado, si se acude al art. 7, se puede observar que este exige las medidas anticolidión, pero a las LAAT “de nueva construcción”.

Lógicamente, la locución “de nueva construcción” se refiere a las LAAT contempladas en el apartado 1 del art. 3. Además, el art. 7, incidiendo en las incoherencias internas del reglamento, no despeja la duda de qué sucede con aquellas LAAT existentes que sean objeto de “modificación o ampliación”, también incluidas en el apartado 1 del art. 3, ya que nada señala expresamente sobre ellas.

Sí existe coherencia entre el art. 7, solo aplicable las LAAT de “nueva construcción”, con lo dispuesto en la Disposición transitoria única (apartado 2), que dice lo siguiente:

*“Los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión a las que se refiere el art. 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 art. 5.2, el correspondiente proyecto para adaptarlas a las prescripciones técnicas establecidas en el art. 6 y en el anexo, debiéndose optar por aquellas soluciones técnicamente viables que aseguren la mínima afcción posible a la continuidad del suministro”.*⁴⁶

Como se puede apreciar, la Disposición transitoria única menciona a las LAAT existentes a la entrada en vigor del RDPA y al art. 5.2, norma esta que, como se ha visto, hace mención simultánea de las medidas antielectrocución como anticolidión. Ahora bien, a diferencia del art. 5.2, la Disposición transitoria solo exige a aquellas LAAT la adaptación a las primeras medidas, en coherencia con lo dispuesto en el art. 3.2. Por ello solo aparece citado el art. 6.

A la luz de lo anterior, habiendo una Disposición transitoria única (apartado 2) que se refiere a la adaptación a la electrocución, es posible sostener que el RDPA ha dejado fuera de su regulación el relativo a la colisión, en coherencia con el art. 3.2 RDPA. En otras palabras, la pretendida aplicación a las LAAT existentes que parece desprenderse de lo dispuesto en el art. 5.2 no es tal.

⁴⁶ Cursiva suprimida.

Para confundir más aspectos esenciales de la protección de las aves silvestres, al menos en algunos casos, el apartado 3 de la Disposición transitoria única añade una previsión que dice lo siguiente:

“3. Las comunidades autónomas realizarán, en el plazo de un año a partir de la fecha de publicación de las zonas de protección, 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, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Una vez informado este inventario por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se notificará a los titulares de estas líneas, que podrán acogerse, para su modificación voluntaria, a la financiación prevista en la disposición adicional única, teniendo en cuenta las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 7 en materia de protección contra la colisión”.

Este apartado 3 de la Disposición transitoria única también destaca por su imprecisión. Esta no tiene que ver con la actuación de las Comunidades Autónomas, a salvo del empleo de los conceptos jurídicos indeterminados “*significativa y contrastada mortalidad por colisión*”,⁴⁷ que carecen de mayor cualificación en el texto del RDPA. La imprecisión radica en la supuesta obligación que se impone a los titulares de las LAAT “existentes” respecto de las medidas anticolidión. En efecto, la Disposición transitoria señala que “podrán acogerse, para su modificación voluntaria”, a la financiación correspondiente. Sin embargo, con independencia de que haya o no financiación,⁴⁸ la pregunta que no contesta la Disposición transitoria única es si les resulta obligado adaptarse a unas medidas anticolidión que, como ya se ha reiterado, el art. 3.2 RDPA establece como “voluntarias”. A lo anterior hay añadir que la referencia a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 7 (protección contra la colisión), que también menciona la Disposición transitoria única, constituye una remisión a una norma que se refiere a LAAT de nueva construcción (en el sentido del art. 3.1 RDPA).

Se puede argumentar, con razón, que debería existir una más adecuada adaptación de las LAAT existentes a las medidas anticolidión, puesto que el RDPA viene a dejar que lo hagan de manera voluntaria “en” las denominadas zonas de protección. De hecho, el RDPA parece perseguir tal adaptación, pero su tenor conduce a una conclusión contraria debido a lo dispuesto en el art. 3.2. Como ya se ha visto, incluso cuando se pretende la adaptación, el propio RDPA incurre en una evidente contradicción. Por una parte, el art. 5.2 da a entender que incluso las LAAT existentes deben adaptarse al art. 7 (medidas anticolidión)

⁴⁷ Cursiva añadida.

⁴⁸ Sobre la financiación véase BLASCO HEDO, DURÁ ALEMAÑ, PÉREZ-GARCÍA, “Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa”, *supra* nota 10, pp. 20-40.

cuando esta norma solo se refiere a las LAAT de nueva construcción y, además, la Disposición transitoria única (apartado 2), solo se remite al art. 6 (*medidas antielectrocución*). Una cuestión de tanta importancia como la, en principio, progresiva adaptación de las LAAT existentes, no debería estar sujeta a tanta imprecisión normativa.

5.5. Un apunte sobre las sentencias relativas a la adaptación de las LAAT a lo dispuesto en el RDPA

Desde una perspectiva judicial interesa destacar, en relación con la resolución autonómica contemplada en el apartado 2 del art. 5, que algunas sentencias han afirmado que se trata de una resolución “constitutiva” imprescindible para generar a los propietarios de las líneas la obligación de presentar los proyectos de adaptación”. El hecho de que una LAAT no esté incluida en la resolución autonómica implica la inexistencia en tal caso de la obligación de presentar el correspondiente proyecto de adaptación.

Según algunas sentencias, es la *ejecución* del proyecto que presente el titular de la LAAT, y no su sola *presentación*, la que depende de la financiación prevista en el plan de inversiones mencionado en la Disposición adicional del RDPA.⁴⁹ Por lo que se refiere a las medidas antielectrocución, se ha afirmado en algunas sentencias que lo previsto en la Disposición adicional única (Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas) RDPA es una “finalidad programática”, no equiparable a la obligación que se impone a los titulares de las líneas eléctricas aéreas a efectos de presentación del proyecto y adopción de medidas de protección.⁵⁰

Por otra parte, interesa también analizar la STSJ de Castilla-La Mancha, de 21 de noviembre de 2022,⁵¹ cuyo objeto fue la supuesta comisión de una infracción

⁴⁹ En este sentido, las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TSJCLM:2017:3064, FJ. 3 y de 11 de mayo de 2018, ECLI:ES:TSJCLM:2018:1303, FJ. 2).

⁵⁰ SSTSJ de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TSJCM:2017:3064; FJ. 3; de 14 de mayo de 2018, ECLI:ES:TSJCM:2018:1253, FJ. 4). Hay que destacar que en alguna otra sentencia, en la vía penal, se ha afirmado que el cumplimiento por parte de una empresa de las obligaciones de presentación del correspondiente proyecto de adecuación de las LAAT, de acuerdo con el RDPA y el Real Decreto 162/2017, 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 RDPA, implicaba que no podía derivarse una responsabilidad por la electrocución de un buitre, “aun cuando los hechos sucedieran en una zona de especial protección”; Sentencia del Juzgado n. 10 de Barcelona, de 22 de marzo de 2002.

⁵¹ ECLI:ES:TSJCLM:2022:3279. Véase también la STSJ de Castilla-La Mancha de 9 de enero de 2023, ECLI:ES:TSJCLM:2023:41.

muy grave en la ley de conservación de la naturaleza de esta Comunidad Autónoma, consistente en “[l]a muerte de ejemplares de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat”. La STSJ hizo algunas afirmaciones sobre la obligación de sujeción al RDPA, indicando que “indudablemente” las empresas eléctricas estaban sujetas a todo el ordenamiento jurídico y no solo a las exigencias del RDPA. Ahora bien, en opinión de la STSJ, si en un sector concreto de la protección del medio ambiente, como las medidas contra la electrocución de aves, el Estado había establecido en concreto cuáles eran los parámetros específicos que debían cumplirse, era claro que no podía imputarse negligencia alguna a quien se hubiese atendido a los mismos. La STSJ señaló:

“Es cierto que toda empresa industrial o de servicios está obligada por las leyes medioambientales. Ahora bien, resulta que, cuando la sociedad instaló los postes, eran conformes a la normativa vigente establecida por el Estado en materia de tendidos eléctricos, de modo que mal podría imputarse negligencia por la muerte de aves en quien instala el tendido según los requerimientos técnicos y jurídicos en vigor en ese momento, establecidos por la autoridad pública y la legislación vigente; en tal caso no concurrirá el preciso elemento de culpabilidad, pues habrá sido el propio poder público el que ha autorizado y regulado unas exigencias insuficientes.

Después de realizadas las líneas conforme a la normativa en vigor, se modificaron las exigencias relativas a la colisión y electrocución de aves por el Real Decreto 1432/2008. Pues bien, de nuevo habrá que admitir que quien se atuviera a dicha regulación no podría ser imputado de negligencia sobre la base de otras normas más genéricas, pues es el Estado quien establece las reglas específicas para un sector específico, y a ellas hay que atenerse. Por ejemplo, este Real Decreto señala que las líneas antiguas deben adaptarse en cuanto a la protección frente a la electrocución obligatoriamente, y voluntariamente en cuanto a la protección frente a la colisión; pues bien, sería contrario al principio de culpabilidad que, después, el propio poder público que así lo ha legislado, imputase culpa por no haberse adaptado a las medidas de protección contra colisión, expresamente declaradas voluntarias. Lo mismo se diga respecto del resto de regulación del Real Decreto: solo cabrá imputar culpa en este sector de la protección ambiental (colisión y electrocución de aves en líneas eléctricas) a quien no se adecúe a la normativa, y para imputar acción u omisión culposa habrá que demostrar que ha habido separación respecto de dicha normativa”.

Aparte de las cuestiones relativas a la culpabilidad, sobre la que se volverá brevemente al tratar del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09, es destacable que la STSJ distinguiese entre la voluntariedad de las medidas anticolidión,⁵² a diferencia lógicamente de las antielectrocución, tal y como lo hace el art. 3 RDPA.

⁵² Ambos términos aparecen en cursiva en la STSJ.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA LUZ DEL REGLAMENTO SOBRE CONDICIONES TÉCNICAS Y GARANTÍAS DE SEGURIDAD EN LÍNEAS ELÉCTRICAS DE ALTA TENSIÓN Y SUS INSTRUCCIONES TÉCNICAS COMPLEMENTARIAS ITC-LAT 01 A 09

En relación con el RDPA se considera necesario analizar algunas de las previsiones del RECOTEC, aprobado seis meses después del RDPA, por la incidencia que puede tener en lo dispuesto en el RDPA.⁵³

6.1. Ámbito material de aplicación del RECOTEC

El RECOTEC se aplica a las LAAT contempladas en su art. 2,⁵⁴ esto es:

- a) A las nuevas líneas, a sus modificaciones y a sus ampliaciones.
- b) A las líneas existentes antes de su entrada en vigor que sean objeto de modificaciones con variación del trazado original de la línea, afectando las disposiciones de este reglamento exclusivamente al tramo modificado. Esta mención confirma lo que se ha dicho anteriormente en este trabajo sobre las modificaciones y los cambios de trazado.
- c) A las instalaciones existentes antes de su entrada en vigor, en lo referente al régimen de inspecciones que se establecen en RECOTEC sobre periodicidad y agentes intervinientes. Para las líneas aéreas con conductores desnudos, los criterios técnicos aplicables en dichas inspecciones son los correspondientes a la reglamentación con la que se aprobaron, y para el resto de las líneas se aplican los criterios normativos y técnicos en virtud de los cuales resultó aprobado en su día el proyecto de instalación y autorizada su puesta en servicio.

6.2. Referencias sobre el RDPA en el RECOTEC: el caso de los defectos “muy graves” y “graves”

El RECOTEC contiene dos referencias sobre el RDPA que tienen importancia, en la medida en que en una de ellas se amplía su ámbito territorial de aplicación. Estas menciones se realizan al regular los denominados defectos “muy graves” y “graves” recogidos en la Instrucción Técnica Complementaria ITC-LAT 05 (*Verificaciones e inspecciones*).

⁵³ El RECOTEC entró en vigor seis meses después de su publicación en el BOE (19 de marzo de 2008).

⁵⁴ De acuerdo con el art. 2.1, “las de corriente alterna trifásica a 50 Hz de frecuencia, cuya tensión nominal eficaz entre fases sea superior a un kilovoltio”.

Según el RECOTEC, se considera como defecto “muy grave” (entre otros):

“e) El incumplimiento de las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, o cuando los elementos instalados en aplicación del mismo estuvieran en deficiente estado, en tendido ubicado en Zonas de Protección, declarada al amparo de este real decreto, y cuando el tendido hubiera sido notificado como peligroso por la administración competente”.

Hay que advertir que tanto el incumplimiento de las prescripciones técnicas del RDPA, como el deficiente estado de los elementos que se hayan instalado, se refieren a tendidos ubicados “en” las zonas de protección que distingue el RDPA (“en Zonas de Protección, declarada al amparo de este real decreto”).

El otro supuesto se menciona como “muy grave” es que el tendido se haya calificado “como peligroso”, noción que el RECOTEC deja de definir. Puesto que este se remite al RDPA, hay que entender que tiene por objeto las LAAT ya existentes contempladas en la Disposición transitoria única (apartado 3) RDPA. Esta disposición menciona aquellas LAAT que “provocan una *significativa y contrastada* mortalidad por colisión, de aves incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial, particularmente las incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas”. A pesar de que en este supuesto no se citen expresamente las zonas de protección, su aplicación también tendría lugar en estas, debido a la remisión al RDPA y, por tanto, a su art. 4, que es el que las determina.

Lo que no aclara el RECOTEC es cómo se debe concretar tal “significativa y contrastada mortalidad por colisión”, ya que ni siquiera se hace mención de algunos criterios o umbrales, optando por emplear dos conceptos jurídicos indeterminados, ni de la tramitación de un procedimiento contradictorio, en la medida en que el titular de la LAAT tendrá que ser oído antes de poder concluir que se produce tal situación.

Por otra parte, el RECOTEC considera “defecto grave”:

“El incumplimiento de las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, cuando el tendido hubiera sido notificado como peligroso o causante de incendio forestal o electrocución de avifauna protegida, fuera de zonas de protección, o cuando los elementos instalados de acuerdo a las prescripciones técnicas que se establecen en este real decreto estuvieran en un estado deficiente”.

A diferencia del defecto “muy grave”, este supuesto es de aplicación “fuera de las zonas de protección”, por lo que aquí se produce una ampliación del ámbito territorial del RDPA. Como ya se ha indicado, la peligrosidad está relacionada con lo señalado en la Disposición transitoria única (apartado 3) RDPA, lo que

incluiría la colisión. Ahora bien, tanto en este supuesto como en el del incendio forestal es necesario que se hayan notificado tales circunstancias y, en consecuencia, se haya exigido cumplir con los requisitos del RDAP que, ulteriormente, se hubiesen transgredido. En otras palabras, el objeto del “defecto grave” no radica en la peligrosidad o la causa de incendio (de manera indirecta sí, lógicamente) sino en no haber adoptado las medidas técnicas una vez notificadas tales circunstancias, incumpliendo lo señalado en el RDPA.

Por otra parte, el supuesto final que contempla la noción de defecto grave (“estuvieran en un estado deficiente”) también precisará de una previa determinación por parte de la Administración inspectora.

6.3. La interpretación del RECOTEC por el Tribunal Supremo en relación con la noción de riesgo

Los anteriores defectos han sido considerados por el Tribunal Supremo en la STS de 7 de octubre de 2021.⁵⁵ En términos generales, aquel afirmado que la calificación de los defectos, tanto de diseño como de mantenimiento de las líneas, “no está estrictamente vinculada con la posible tipificación de las infracciones”, sino que forman parte de la seguridad industrial y el control de las prescripciones técnicas, ya que tienen una configuración “separada del derecho sancionador, al situarse en la verificación o inspección del cumplimiento de los requisitos técnicos, den lugar o no a un procedimiento sancionador”. A pesar de lo indicado por esta sentencia, no puede ignorarse que tales defectos pueden tener una traslación sancionadora, tanto en el estricto plano de la seguridad industrial como del medio ambiente. Ahora bien, dejando de lado las remisiones sancionadoras, interesa prestar atención a lo que ha sostenido el Tribunal Supremo respecto de la inmediatez del peligro:

“en cuanto a la inmediatez del peligro para considerarlo falta grave o muy grave, hay que tener en cuenta que la falta de los medios antielectrocución o anticolidión establecidos en el Real Decreto 1432/2008, siempre suponen un riesgo de electrocución o de colisión de aves (con la posibilidad de causar incendios). Dado que la electrocución o colisión se podría causar en cualquier momento, se podría presuponer que el riesgo es siempre inmediato (en cualquier momento se podría electrocutar un ave) independientemente de que la línea se encuentre dentro o fuera de las Zonas de Protección definidas en el art. 4 del Real Decreto 1432/2008”.

Es destacable que el Tribunal Supremo asume que el riesgo no depende de que la LAAT se sitúe “en” o fuera de una zona de protección definida según el RDPA. Si se tiene en cuenta el tenor literal de la sentencia, esta se está refiriendo a “la falta de medios”, pero si se observan los distintos supuestos de los defectos, incluidos los relativos al RDPA, se puede llegar a la conclusión de que

⁵⁵ ECLI:ES:TS:2021:3683.

no es posible equiparar tal falta a la ausencia absoluta o sustancial de elementos exigibles por este, ya que también se incluye su degradación o estado deficiente en varios casos.

Por otra parte, la sentencia vincula directamente tales defectos al “riesgo”, que asume que siempre está presente (“Dado que la electrocución o colisión se podría causar en cualquier momento”), lo que no solo puede tener su traslación a las disposiciones sancionadoras, sino a las obligaciones de comunicación de los mismos. En relación con la notificación regulada en la Disposición Transitoria Única (apartado 2) RDPA, alguna sentencia ha venido a afirmar que, al no llevarse a cabo la adaptación de un apoyo, pocas dudas había de que la empresa responsable “tenía conocimiento del riesgo [de electrocución] que la línea suponía”.⁵⁶

Ahora bien, hay un aspecto de importancia del RECOTEC en el que la STS no ha reparado, a saber, que, de acuerdo con su art. 6, las instalaciones realizadas de conformidad con las prescripciones de este reglamento “proporcionan las condiciones de seguridad que, *de acuerdo con el estado de la técnica*, son exigibles”,⁵⁷ con lo que puede implicar de cara a eventuales responsabilidades exigibles a los titulares de LAAT. Por tanto, el RECOTEC reconoce que, en principio, sus exigencias técnicas responden a lo que es posible en estos términos. Este aspecto sí ha sido apreciado por la STSJ de Castilla-La Mancha, de 21 de noviembre de 2022,⁵⁸ si bien no en relación directa con el art. 6 RECOTEC. Sin embargo, interesa destacar que entre sus aseveraciones se incluye la que indica que solo cabrá imputar culpa en este sector de la protección ambiental (colisión y electrocución de aves en líneas eléctricas) a quien no se adecúe a la normativa, y para imputar acción u omisión culposa habrá que demostrar que ha habido separación respecto de dicha normativa”.

7. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

A la luz de todo anterior se puede constatar que el Derecho administrativo, una vez más, no constituye un sistema normativo medianamente coherente en algunos sectores. El RDPA no ha sido objeto de modificación desde su adopción en 2008. El texto que contiene resulta incoherente y poco claro, cuando está considerando obligaciones de entidad que recaen sobre los titulares de LAAT con la finalidad de proteger de las aves silvestres.

⁵⁶ STSJ de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 2018, ECLI:ES:TSJCLM:2018:1299, FJ. 3; en similar sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de mayo de 2018, ECLI:ES:TSJCLM:2018:1303, FJ. 2.

⁵⁷ Art. 6 RECOTEC, cursiva añadida.

⁵⁸ ECLI:ES:TSJCLM:2023:41.

Ahora bien, la norma que fija la pauta de su aplicación, *ratione materiae*, sigue siendo el art. 3, con la divisoria entre LAAT nuevas, completamente sujetas a las prescripciones sobre electrocución y colisión, y las existentes, solo sometidas a las primeras. El resto del articulado si evidencia algo, es que resulta incoherente y escasamente aceptable desde la perspectiva de la que parte el RDPA, esto es, la relativa a las obligaciones de protección de las aves silvestres que recaen sobre las LAAT y la garantía del transporte y, por ende, del suministro eléctrico.⁵⁹

No corresponde a este trabajo intuir las razones por las que el RDPA incurre en las incoherencias antes indicadas.⁶⁰ Lo que sí se puede afirmar a la luz de su regulación es que son poco aceptables. Resulta necesaria una normativa que de manera más correcta, sistemática y, sobre todo, completa, aclare de forma más eficiente estas cuestiones y, en segundo término, posibilite una adaptación real a un problema también indiscutible, tanto desde la perspectiva de la protección de la avifauna, como igualmente desde la vertiente de las infraestructuras eléctricas, en vista, por cierto, de la importancia que la generación de electricidad y, por ende, su transporte y distribución tiene y va a seguir teniendo en las próximas décadas en el actual proceso de descarbonización.

8. BIBLIOGRAFÍA

ARREDONDO, A., [*Manuales de Desarrollo Sostenible 21. Amenazas en tendidos eléctricos para el águila imperial ibérica*](#), Fundación Banco Santander, 2018.

BERNARDINO, J., et al., “Bird collisions with power lines: State of the art and priority areas for research”, (2018) *Biological Conservation*, pp. 1-13.

BLASCO HEDO, E., DURÁ ALEMAÑ, C. J., PÉREZ-GARCÍA, J. M. Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 105, octubre 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00157>

BOWMAN, M., DAVIES, P., REDGWELL, C., *Lyster's International Wildlife Law* (Cambridge, 2010), pp. 297-345.

⁵⁹ Art. 1 RDPA.

⁶⁰ No parece exagerado aplicarle la máxima atribuida a Bismarck o, quizás mejor, a John Godfrey Saxe de que “las leyes como las salchichas es mejor no saber de qué están hechas”.

CHIQUET, C., DOVER, J., MITCHELL, P., “Birds and the urban environment: the value of green walls”, (2013) *Urban Ecosystems*, pp. 453–462.

GARCÍA URETA, A., *EU Biodiversity Law*, Europa Law Publishing, 2020.

GREFA, 2020. *Libro Blanco de la electrocución en España. Análisis y propuestas*. AQUILA a-LIFE (LIFE16 NAT/ES/000235).

MORENO SOLDADO, S., Comentarios a la Sentencia nº 329/2022 (Recurso nº 544/2020) de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha sobre anulación de sanción impuesta por electrocución de avifauna y otras cuestiones accesorias. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133, abril 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00155>

MUÑOZ, A., FARFÁN, M., 2020. “European free-tailed bat fatalities at wind farms in southern Spain”, (2020) *Animal Biodiversity and Conservation*, pp. 37-41.

SEO/BirdLife. 2023. *Informe sobre las causas de mortalidad no natural de avifauna en España*. Proyecto LIFE Guardianes de la Naturaleza. Madrid.

THAXTER C., et al., “Bird and bat species' global vulnerability to collision mortality at wind farms revealed through a trait-based assessment”, (2017) *Proceedings of the Royal Society* (289), pp. 1-10.

VAN DOREN, B., WILLARD, D., HENNEN, M., WINGER, B., “Drivers of fatal bird collisions in an urban center”, (2021) *Proceedings of the national Academy of Sciences of the United States of America*, pp. 2-8.