

Doble grado: Administración y Dirección de Empresas y Derecho

TFG por Grado en Derecho

Curso 2023/2024

MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA AVIFAUNA FRENTE A COLISIONES Y ELECTROCUCIONES CONTRA LÍNEAS ELÉCTRICAS AÉREAS DE ALTA TENSIÓN

Autora: Ane Campino Díez

Director: Agustín García Ureta

Bilbao, a 12 de febrero de 2024



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	CONTEXTO GENERAL DE LA COLISIÓN Y ELECTROCUCIÓN DE LA AVIFAUNA CONTRA LÍNEAS AÉREAS DE ALTA TENSIÓN Y AEROGENERADORES.....	6
III.	RÉGIMEN JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN FRENTE A LA ELECTROCUCIÓN Y COLISIÓN	13
	1. Marco jurídico europeo general	13
	1.1. Consideraciones generales	13
	1.2. Directiva de aves	15
	1.3. Directiva de hábitats	18
	2. Marco jurídico nacional.....	23
	2.1. Consideraciones generales	23
	2.2. Régimen jurídico básico: la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.....	24
	2.3. Régimen jurídico específico de protección de la avifauna frente a colisiones y electrocuciones contra las LAAT: 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	28
	2.3.1. Ámbito territorial de aplicación.....	29
	2.3.2. Ámbito material de aplicación.....	32
	2.3.3. Medidas de protección.....	33
	2.4. Crítica al Real Decreto 1432/2008	36
	2.4.1. Adecuación del Real Decreto 1432/2008 a la Ley de Responsabilidad Medioambiental	37
	2.4.2. Respeto de la reserva de ley y del principio de tipicidad sancionadora	42
	2.4.3. La problemática definición del ámbito de aplicación territorial del Real Decreto 1432/2008.....	44
	2.4.4. Voluntariedad de las medidas anticolidión para las LAAT existentes a la entrada en vigor del Real Decreto 1432/2008	46
	3. El caso concreto de la CAPV.....	47
IV.	CONCLUSIONES	49
V.	BIBLIOGRAFÍA	52
VI.	ANEXO DE LEGISLACIÓN	54
VII.	ANEXO DE JURISPRUDENCIA.....	57

Resumen:

En un contexto en el que las aves silvestres enfrentan una notable regresión poblacional derivada de las electrocuciones y colisiones contra infraestructuras eléctricas instaladas en el medio natural, el objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado es obtener un entendimiento general del régimen jurídico para la protección de la avifauna frente a los riesgos asociados con dichas instalaciones, poniendo el foco en las colisiones y electrocuciones de la avifauna contra las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos.

Con el propósito de comprender el nivel de protección bajo el que se encuentran las aves silvestres en este contexto y para concluir si dicho régimen resulta suficiente para su efectiva conservación, se ha realizado una exploración del marco normativo europeo y nacional, así como el marco autonómico particular de la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia. Además, con el objetivo de conocer la protección específica que otorga el ordenamiento jurídico a las aves silvestres frente a la colisión y electrocución contra líneas eléctricas, se ha llevado a cabo el análisis detallado 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.

Palabras clave: avifauna, aves silvestres, líneas eléctricas aéreas de alta tensión, Real Decreto 1432/2008

Abstract:

In a context in which wild birds face a remarkable population regression derived from electrocutions and collisions against electrical infrastructures installed in the natural environment, the objective of this Final Degree Project is to obtain a general understanding of the legal regime for the protection of birdlife against the risks associated with such infrastructures, focusing on collisions and electrocutions of birdlife against high-voltage overhead power lines with bare conductors..

In order to understand the level of protection under which wild birds find themselves in this context, as well as to conclude whether such protection is sufficient for their effective protection, an exploration of the European and national regulatory framework has been carried out, as well as the particular autonomous framework of the Autonomous

Community of the Basque Country. In addition, in order to know the specific protection granted by the legal system to wild birds against collision and electrocution against high-voltage overhead power lines, a detailed analysis of the Royal Decree 1432/2008, of 29 of August, that establishes measures for the protection of wild birds against collision and electrocution of high-voltage power lines has been carried out.

Key words: birdlife, wild birds, high-voltage overhead power lines

I. INTRODUCCIÓN

La protección y conservación del medioambiente se encuentra actualmente en el punto de mira en lo que a regulación normativa se refiere, pues la legislación en esta materia es uno de los primeros pasos que han de tomar las autoridades para conseguir frenar la problemática medioambiental a la que se enfrenta la sociedad mundial desde hace décadas. Uno de los aspectos más destacados dentro de esta protección ha sido la preservación de la biodiversidad a través de la conservación de los hábitats de las especies de fauna y flora que habitan en el medio natural.

En este contexto, las aves silvestres son especialmente vulnerables a las consecuencias que tiene la actividad humana sobre el medioambiente. Las infraestructuras de transporte y producción de energía eléctrica, como son las líneas eléctricas aéreas y los aerogeneradores, se presentan como una amenaza notable dado el riesgo de colisión y electrocución de las aves con dichas instalaciones.

En ese sentido, el presente Trabajo Fin de Grado aborda la problemática de la mortandad no natural de la avifauna como consecuencia de su colisión y electrocución contra dichas infraestructuras, especialmente contra las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos. El objetivo del trabajo es el estudio del régimen jurídico de protección de la avifauna en este contexto, a nivel europeo, nacional y autonómico de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), otorgándose especial atención al 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, así como a su aplicación por los tribunales.

Elegí este tema por el interés que me suscita el Derecho administrativo ambiental, por su importancia en la sostenibilidad, protección y conservación de la biodiversidad. La normativa medioambiental constituye una de las herramientas más fundamentales para llevar a cabo una protección efectiva de los recursos naturales que tenemos a nuestra disposición, así como la biodiversidad, que tan importante es para el equilibrio natural. Al mismo tiempo, me interesa especialmente la dicotomía que existe entre la protección de la avifauna en el sentido planteado y las formas de generación y transporte energético sostenibles. No cabe duda de que la protección de la biodiversidad debe ser un objetivo a tener en mente a la hora de ejecutar actividades de índole económica en el entorno natural,

pero siempre estará presente la dificultad de determinar el límite a partir del cual debemos primar dicha protección frente a la producción de energía a los altos niveles de la demanda energética actual.

La estructura empleada en este trabajo es la siguiente: en primer lugar, en la segunda sección, se proporciona el contexto general de la problemática de la colisión y electrocución de la avifauna contra las líneas eléctricas aéreas de alta tensión y demás infraestructuras eléctricas, como son los aerogeneradores. En la tercera sección se aborda el régimen jurídico para la protección de la avifauna frente a esta problemática, que comprende el marco jurídico europeo, nacional y el caso concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la cuarta sección se recogen las conclusiones. Por último, en la quinta sección se incluyen la bibliografía, legislación y jurisprudencia en base a las cuales se ha realizado este trabajo.

La metodología empleada para la elaboración de este trabajo ha consistido en una revisión bibliográfica de manuales jurídicos, revistas y artículos de actualidad jurídica administrativa, así como artículos doctrinales en la materia y bases de datos como el CENDOJ, Aranzadi y LA LEY, de las cuales ha sido extraída la jurisprudencia mencionada a lo largo de todo el trabajo.

II. CONTEXTO GENERAL DE LA COLISIÓN Y ELECTROCUCIÓN DE LA AVIFAUNA CONTRA LÍNEAS AÉREAS DE ALTA TENSIÓN Y AEROGENERADORES

Es fundamental comenzar hablando de las aves como seres vivos que, de forma inherente a su naturaleza, incorporan el movimiento en su vida diaria por medio del vuelo. Se trata de animales que, por su anatomía, están adaptados al vuelo en todos los aspectos de su vida: desde la forma en la que se alimentan hasta su reproducción¹.

Su constante tránsito por el aire expone a las aves a peligros tanto naturales como artificiales. Mientras que los peligros naturales forman parte del entorno natural de las aves silvestres y han influido en su supervivencia como especie desde millones de años atrás, los obstáculos artificialmente impuestos en el entorno natural suponen un riesgo adicional que, naturalmente, no debería estar ahí. Entre dichos obstáculos se podrían citar

¹ National Geographic (s.f.). Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com.es/animales/aves>

desde edificios y vehículos en movimiento hasta infraestructuras eléctricas instaladas en el medio natural, con el objetivo de la producción y el transporte de energía eléctrica.

Las principales problemáticas que suponen las instalaciones eléctricas son la colisión y electrocución de las aves contra las mismas, constituyéndose como las dos primeras causas de mortandad no natural de las aves en España en la actualidad. El cambio que ha experimentado el modelo de producción energética en España durante los últimos años ha supuesto el declive de múltiples especies de aves que, sin poder evitarlo, fallecen colisionando o electrocutándose contra tendidos eléctricos, aerogeneradores y demás infraestructuras de transporte y producción de energía.

Los datos que se plasmarán a continuación han sido extraídos del reciente informe de la Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife) sobre las causas de mortandad no natural de avifauna en España entre los años 2008 y 2018, en el que se han analizado los ingresos en Centros de Recuperación de Fauna (en adelante, CRF) de casi 300.000 aves y 348 especies, de las cuales casi el 60% han sido determinadas como fallecidas por causas no naturales. Los registros por colisiones contra líneas eléctricas han supuesto alrededor de un 40% del total, y un 8% lo han sido por electrocución. Además, el 64,82% de las aves registradas son de especies recogidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, y el 6,78% especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas².

Naturalmente, existen causas de siniestralidad que afectan en mayor o menor medida a diferentes especies de aves, las cuales se aproximan más a determinados peligros dependiendo de las particularidades que las caracterizan. Resulta destacable que, en el caso de la colisión contra tendidos eléctricos, todas las especies de aves se ven igualmente afectadas, independientemente de sus características anatómicas, reproductivas y vitales. Por otro lado, la colisión contra aerogeneradores de energía eólica, que suponen un 5% del total de registros, afecta mayoritariamente a las aves rapaces y demás especies de vuelo directo y rápido. La electrocución afecta, sobre todo, a especies cuyo tamaño varía de mediano a grande, sin perjuicio de que aves más pequeñas también se vean afectadas por esta causa de mortandad³.

² El estudio ha sido realizado en base a la información recogida sobre registros de entrada en Centros de Recuperación de Fauna entre los años 2000 y 2018.

³ García Tapia, G. y López-Jiménez, N. (2023). *Informe sobre las causas de mortandad no natural de avifauna en España*. Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife).

Una vez expuesta la problemática, cabe analizar el origen del perjuicio que generan los tendidos e infraestructuras eléctricas sobre la avifauna. La evolución que se ha experimentado en la última década en la estadística de aves fallecidas por estas causas ha sido alarmante, pues el número de aves fallecidas por colisión con líneas eléctricas no ha hecho más que aumentar desde la implantación de las energías renovables, habiéndose triplicado en los años 2018 a 2022. Por su parte, la electrocución preocupa especialmente a los expertos, pues se ha concluido que ha habido un aumento de casi un 200% de muertes por electrocución⁴. De esta forma, la demanda de energía eléctrica se ha considerado un factor clave respecto al origen de esta problemática, especialmente su incremento a lo largo de los últimos años.

La sociedad siempre ha precisado de energía para funcionar, y el descubrimiento de diferentes formas de producir energía ha sido fundamental en su desarrollo. Las fuentes energéticas mayormente utilizadas durante las últimas décadas han sido las de tipo fósil, tales como el carbón, el petróleo y el gas natural. Sin embargo, el constante desarrollo de la sociedad y la evolución en el estilo de vida han traído consigo un incremento acelerado de la demanda de energía eléctrica. Con el objetivo de cubrir dicho incremento, el aprovechamiento masivo de los combustibles fósiles ha supuesto su agotamiento a medio plazo, y ha desembocado en un grave deterioro del ecosistema mundial⁵.

La problemática del empleo masivo de combustibles de origen fósil no solo reside en la limitación de su disponibilidad, sino que gran parte del problema lo constituye la forma en la que estos recursos son empleados en la generación de energía, que consiste en la quema de combustibles⁶. La consecuencia directa de ello es la generación y emisión de gases de efecto invernadero⁷.

https://www.researchgate.net/profile/Nicolas-Lopez-Jimenez-2/publication/368469504_Informe_sobre_las_causas_de_mortalidad_no_natural_de_avifauna_en_Espana/links/63ea4b8f4dcb750da75701b1/Informe-sobre-las-causas-de-mortalidad-no-natural-de-avifauna-en-Espana.pdf

⁴ García Tapia, G. y López-Jiménez, N. *Op. cit.* p. 21.

⁵ Sánchez Barboza, L., *et. al* (2018). Eficiencia de países desarrollados en el control del uso de combustibles fósiles para generar energía. *Revista científica ECOCIENCIA*, 4(2), 58-71. Disponible en: <https://doi.org/10.21855/ecociencia.42.28>

⁶ Sánchez Barboza, L., *et. al.* *Op. cit.*, p. 59.

⁷ Los gases de efecto invernadero son componentes gaseosos de la atmósfera, naturales y antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja (ONU, 1992). Se trata de gases nocivos y otras sustancias contaminantes que contribuyen al calentamiento global y al efecto invernadero, además de suponer un deterioro de la calidad del aire y del agua.

En ese sentido, el sistema energético global actual depende notablemente del uso de este tipo de combustibles, y solo se podrá dar solución a esta situación cuando el aprovisionamiento de energía en el futuro esté marcado por la eficiencia y reducción en el uso de dichos recursos, dada su naturaleza no renovable y los efectos adversos que su explotación genera sobre el medio natural⁸.

Así, la investigación científica ha venido enfocándose en la innovación y desarrollo de nuevas fuentes de energía más respetuosas con el medioambiente y que, al mismo tiempo, estén a la altura de la gran demanda de energía eléctrica que enfrenta la población mundial. De ahí surgen las llamadas energías renovables y alternativas. Las energías alternativas se conocen en general como todas aquellas cuyo origen no es fósil, y las renovables son aquellas fuentes inagotables o susceptibles de regeneración mediante “procesos cíclicos de periodicidad variable”⁹. Este tipo de fuentes eliminan, *a priori*, la problemática de la limitación de los recursos naturales, y tienden a producir un deterioro medioambiental notablemente menor.

Las nuevas tendencias de producción energética sostenible de las que España está siendo partícipe se están viendo impulsadas principalmente por objetivos estratégicos fijados desde la Unión Europea (en adelante, UE), enfocados en la seguridad del suministro y la sostenibilidad económica y medioambiental¹⁰. La política energética definida por la UE en la estrategia marco para la Unión de la Energía prioriza la seguridad, sostenibilidad, competitividad y asequibilidad del sector energético¹¹.

Dentro de la nueva política energética se incluyen fuentes de energía eléctrica alternativas, entre las que destaca la energía eólica. Esta energía se obtiene del viento, aprovechando su energía cinética para transformarla en energía mecánica, y a partir de ésta obtener energía eléctrica de carácter renovable. Se trata de una fuente de energía limpia, pues su origen se encuentra en el viento, un fenómeno natural, constituyéndose como un recurso renovable que no produce emisiones a la atmósfera. Esta energía se produce a través de aerogeneradores, que son dispositivos conformados por una torre, la

⁸ Exposición de motivos de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca.

⁹ Posso, F., *et. al.* (2014). El impacto económico de las energías renovables. *Aibi revista de investigación, administración e ingeniería*, 2(2), 22-26.

¹⁰ Costa, M.T. (2016). Evolución del sector eléctrico español (1975-2015). *Información Comercial Española. Revista de Economía ICE*, 889-890, núm. Marzo-junio. 139-156.

¹¹ DOUE núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

cual en su parte más alta contiene un rotor que sostiene varias hélices que giran en la dirección del viento¹².

La energía eólica ha sido protagonista en España durante los últimos años, posicionándose como una de las primeras tecnologías renovables que componen el sistema español de energía¹³.

Tal y como se venía anticipando al principio de esta sección, la implantación de procesos y fuentes más limpias de energía han supuesto la necesidad de instalar en el medio natural infraestructuras eléctricas masivas que alteran tanto los espacios naturales como la diversidad biológica, siendo la avifauna la más afectada. Los aerogeneradores, que necesariamente se han de construir en el medio natural para explotar la energía cinética del viento, son estructuras de gran tamaño y longitud que, colocados a corta distancia entre sí, facilitan la colisión de las aves silvestres y suponen un gran obstáculo para las mismas.

No obstante, el impacto sobre la fauna que producen los aerogeneradores no solo se centra alrededor de la avifauna, sino que los murciélagos son otra especie que se ve altamente afectada por el impacto contra estas instalaciones¹⁴.

Ahora bien, por un lado están las instalaciones de producción energética y, por otro lado, las infraestructuras destinadas al transporte de dicha energía. Este transporte se realiza mediante las llamadas líneas de transmisión eléctrica, que se configuran como el medio físico a través del que se distribuye la energía eléctrica, y pueden ser tanto aéreas como subterráneas. Para elevar la tensión y que sea posible transportar grandes cantidades de energía a grandes distancias, se hace necesaria la instalación de transformadores tanto al principio como al final de la línea de transporte de energía eléctrica, que se conectan entre sí y posibilitan el transporte¹⁵. El transporte de energía entre lugares a grandes distancias supone que las líneas eléctricas deben alargarse durante

¹² Martelo Gómez, R. J., *et al.* (2017). Caracterización de simuladores para medir la potencia en recursos eólicos. *Congreso Internacional de Energías Renovables – CIERG*. 60-70.

¹³ La energía eólica en el año 2022 fue la primera tecnología renovable, suponiendo aproximadamente el 22,1% del sistema energético español, formando parte del 42,1% que representan las energías renovables de este sistema (Red Eléctrica, 2022).

¹⁴ Atienza, J. C. *et al.* (2011). Directrices para la evaluación del impacto de los parques eólicos en aves y murciélagos. SEO/Birdlife. https://www.aeeolica.org/uploads/documents/564-directrices-para-la-evaluacion-del-impacto-de-los-parques-eolicos-en-aves-y-murcielagos_seo-birdlife.pdf

¹⁵ Fayos Álvarez, A. (2009). *Líneas eléctricas y transporte de energía eléctrica* (cap. 1, pp. 11-32). Editorial: Universitat Politècnica de València.

kilómetros a lo largo de los espacios naturales. Tanto es así que en España hay decenas de miles de kilómetros de tendidos eléctricos¹⁶.

Las líneas eléctricas subterráneas no suponen perjuicio alguno para las aves, pues no hay contacto entre ambas. Por el contrario, las variantes aéreas de este tipo de líneas se componen de múltiples torres sobre las que se sostienen conductores, que se extienden durante kilómetros sobre el medio natural. Las más relevantes a efectos del presente trabajo son aquellas líneas eléctricas aéreas de alta tensión (en adelante, LAAT). Sobre esta tipología se hará el mayor hincapié en la consecución de este trabajo, sobre todo en aquellas con conductores desnudos, pues son las que más facilitan las electrocuciones de las aves.

En resumen, las LAAT con conductores desnudos son las instalaciones más problemáticas para el bienestar y la conservación de la avifauna, pues no solo favorecen la electrocución sino que también generan un alto riesgo de colisión por las características de las torres que las componen, que obstaculizan el libre vuelo de las aves a lo largo de kilómetros en el entorno natural.

Otro de los problemas relacionados con los tendidos eléctricos es la nidificación de las aves dichas estructuras. Todas las especies de aves silvestres se reproducen por medio de la puesta e incubación de huevos en un periodo de tiempo determinado, para lo que necesitan de lugares adecuados para posicionar sus nidos. Los lugares elegidos suelen ser en las alturas, por lo que las torres que componen los tendidos eléctricos suelen ser un objetivo claro para las aves a la hora de decidir dónde situarán sus nidos a efectos de su reproducción. Tras la colisión y la electrocución como causas principales de mortandad no natural de la avifauna, la nidificación se posiciona como un factor que, si bien no suele afectar directamente a las aves, tiene un efecto negativo sobre la calidad del suministro eléctrico¹⁷.

En definitiva y a la vista de lo comentado hasta ahora, parece lógico afirmar que el incremento de la demanda de energía eléctrica, que ha supuesto la instalación masiva de infraestructuras eléctricas en el entorno natural, es un factor correlacionado con el notorio

¹⁶ Tan solo las líneas eléctricas de alta tensión pertenecientes a Red Eléctrica de España se extienden a lo largo de más de 44.000 kilómetros (Red Eléctrica de España, s.f.).

¹⁷ Liviano García, S. y Morrón Conejero, A. (2013). Ensayo de nuevos elementos para la protección de la avifauna en líneas aéreas de alta tensión. *Técnica industrial*, 302.

aumento del número de aves heridas y fallecidas en los últimos años como consecuencia de electrocuciones y colisiones.

Así, a la dificultad que supone mantener las nuevas tendencias energéticas se añaden, como resultado, una serie de costes ambientales entre los que destaca el marcado aumento de la mortandad no natural de las aves silvestres. De ahí surge la dicotomía entre tratar de minimizar estos costes mediante la conservación de la biodiversidad, en contraposición con la garantía de un correcto funcionamiento de las instalaciones eléctricas y de la calidad del suministro¹⁸. A este respecto, el sector eléctrico en España tiene un destacado protagonismo a efectos de desarrollo económico y generación de ingresos. El crecimiento económico ha sido respaldado en gran medida por el consumo de energía, y se considera un input esencial en la actividad productiva y en el funcionamiento de la sociedad española¹⁹.

En contribución a la dificultad que conlleva el equilibrio entre un suministro energético de calidad y a la altura de la demanda, la utilización de fuentes energéticas sostenibles y los esfuerzos por reducir el daño a la biodiversidad, se añade el hecho de que la red de transporte de energía está conformada por miles de kilómetros de tendidos eléctricos. Una red de tal magnitud dificulta enormemente la protección de la avifauna frente a las colisiones y electrocuciones.

En definitiva, el sector energético se enfrenta a notables desafíos a nivel global, siendo la industria eléctrica la más controversial por los nocivos efectos que directa o indirectamente está teniendo sobre el medio natural. Si bien es cierto que la transformación del sistema energético global actual debe dirigirse hacia menores emisiones, asegurar el respeto por el planeta y la competitividad económica de forma simultánea “se antoja como un rompecabezas de difícil solución”²⁰. Además, queda claro que respetar el planeta mediante una producción de energía más limpia y sostenible está causando perjuicios irreversibles sobre la diversidad biológica de las aves y otras especies de características similares.

¹⁸ Ferrer, M. (2012). Aves y tendidos eléctricos: del conflicto a la solución. *Endesa SA y Fundación Migres*. https://www.researchgate.net/publication/344513583_AVES_Y_TENDIDOS_ELECTRICOS_D_EL_CONFLICTO_A_LA_SOLUCION

¹⁹ Costa, M.T. *Op. cit.*, p. 139.

²⁰ Costa, M.T. *Op. cit.*, p. 20.

III. RÉGIMEN JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN FRENTE A LA ELECTROCUCIÓN Y COLISIÓN

El negativo impacto que la creciente cantidad de infraestructuras eléctricas en el medio natural ha tenido sobre la avifauna y otras especies silvestres visibiliza la necesidad de no solo proteger el ecosistema mediante el aprovechamiento de las fuentes de energía de manera más sostenible, sino también de poner el punto de mira la conservación y preservación de la biodiversidad, especialmente de las aves silvestres que se ven afectadas por el riesgo de electrocución y colisión. Esta problemática ha sido abordada tanto en el marco jurídico europeo, como nacional y autonómico.

1. Marco jurídico europeo general

1.1. Consideraciones generales

La Unión Europea ha venido regulando la protección del medioambiente y la biodiversidad desde hace décadas. La conservación de las aves silvestres ha estado en el punto de mira desde 1979, año en el que se aprobó la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, Directiva de Aves o DA). Esta fue derogada por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Esta es la Directiva de Aves actualmente vigente, que codifica la primera junto con otros actos normativos emitidos en el marco del derecho europeo en esta materia.

En la Directiva de aves se expresa la preocupante situación de la avifauna dentro del territorio europeo, en el que gran cantidad de especies de aves silvestres sufren las consecuencias de diversas causas de mortalidad no natural derivadas de la actividad humana sobre el medio natural, tales como la “destrucción y la contaminación de sus hábitats, la captura y destrucción por el hombre y el comercio al que dan lugar dichas prácticas”²¹, que han derivado en la rápida disminución poblacional de la avifauna en este territorio.

Además de la Directiva de aves como primera norma europea aprobada en materia de protección de especies silvestres de aves, conviene destacar el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979, conocido como el Convenio de Berna. Su importancia viene dada por el hecho de que fue el primer tratado internacional que trató de forma general la gestión de la vida silvestre, abordó la conservación de todas las especies migratorias del

²¹ Considerando 6 DA.

territorio europeo y llamó a la coordinación de todos los Estados europeos a una gestión colectiva de la protección y conservación de diversidad biológica silvestre²².

Otro instrumento legal europeo al que España queda obligada como Estado miembro de la UE fue la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, hecho en Bonn el 23 de junio de 1979, o Convenio de Bonn. Este convenio se centra, como su propio nombre indica, en la conservación de las especies silvestres de naturaleza migratoria y de sus hábitats. El convenio recopila en un listado de las especies migratorias más vulnerables, llamando a los Estados participantes a que unan fuerzas para elaborar una red de protección efectiva de dichas especies, por ser la protección de la biodiversidad un asunto de interés global.

Tras la inicial regulación en el año 1979, la UE ha emitido diversos actos en esta materia con la intención de seguir dando visibilidad a la problemática que afronta la sociedad europea a la hora de afrontar la regresión poblacional de las especies de aves que viven en estado salvaje dentro del territorio europeo.

En ese sentido, la 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 (en adelante, Directiva de hábitats o DH) se configura como el otro pilar fundamental de la regulación europea en materia de protección de las aves. Ambas Directivas se consideran complementarias en la protección legal de las aves silvestres, por lo que se les otorgará especial atención en este trabajo.

En lo referente a los tendidos eléctricos y su relación directa con la mortandad de las aves silvestres, en el año 2018 se emitió la Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura de transporte de energía y legislación de la UE sobre protección de la naturaleza. La comunicación se encuentra estrechamente relacionada tanto con la Directiva de aves como con la de hábitats, pues aborda cómo las infraestructuras de transporte y producción energética deben ser planificadas, diseñadas y gestionadas para minimizar su negativa afección a la avifauna. Orienta, además, a los Estados miembros en la transposición de la Directiva de aves y hábitats en sus respectivos ordenamientos jurídicos, así como en el desarrollo de las infraestructuras eléctricas en sus territorios.

²² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.). Convenio de Berna o Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/ce-conv-int-berna.html>

Por tanto, dentro del marco jurídico europeo se analizará por una parte la Directiva de aves y, por otra, la Directiva de hábitats, profundizándose en ambos análisis en las disposiciones que más relevantes se consideran a efectos de protección de la avifauna. Teniendo en cuenta que ambas son complementarias y que en la Directiva de hábitats se hacen repetidas referencias a la Directiva de aves, el análisis se tornará en ciertos puntos complementario. En el caso de la Directiva de hábitats, se complementará su análisis con otros instrumentos legales emitidos en el ámbito europeo que resultan relevantes dentro de este marco jurídico.

1.2. Directiva de aves

La finalidad de la Directiva de aves es la conservación de todas las especies de aves silvestres que habitan en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros, que se considera necesaria para la consecución de los objetivos fijados para la mejora de las condiciones de vida y desarrollo sostenible de la UE²³. Se hace referencia a la mejora en las condiciones de vida y en el desarrollo sostenible dado que la comunidad europea busca incorporar en su ordenamiento jurídico un régimen de protección efectiva de la biodiversidad y el medio natural en general, pues ambos son factores importantes para el bienestar general y la preservación del planeta.

En el artículo 1 de la Directiva se recoge su ámbito de aplicación, que se extiende a las aves, sus huevos, nidos y hábitats, haciendo referencia a “todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros”. A este respecto, resulta necesario añadir lo dicho por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en el asunto C-252/85, donde se recuerda la importancia que tiene la protección de las aves silvestres independientemente del lugar en el que habiten o su “espacio de paso”²⁴. Ello quiere decir que, además de las aves como ser vivo a proteger, también es objeto de protección su espacio de paso. Como se indicaba en la contextualización de este trabajo, las aves son animales caracterizados por su constante movimiento y protegerlas únicamente cuando concurre algún perjuicio sobre ellas o sobre sus hábitats no es suficiente, y más cuando una gran cantidad de especies que habitan en el territorio europeo son migratorias.

²³ Considerando 5 DA.

²⁴ STJUE de 27 de abril de 1988, asunto C-252/85. ECLI:EU:C:1988:202

Para la efectiva conservación de las aves silvestres se fijan como indispensables la preservación, el mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento de la diversidad y de la superficie de sus respectivos hábitats. Para ello, la Directiva establece un régimen general de protección en su artículo 5, para todas las especies de aves, que incluye una serie de prohibiciones relacionadas con la explotación, captura y transporte de las mismas.

A efectos de este trabajo, sin embargo, resulta de mayor interés comentar las medidas de protección especiales del artículo 4.1, que protegen a las especies de aves recogidas en el anexo I de la Directiva. Dichas especies han sido seleccionadas en base a su nivel de amenaza de extinción, la escasez de sus poblaciones, su grado de vulnerabilidad a las modificaciones en sus hábitats y el carácter específico de los mismos. Así, la Directiva establece que, para la conservación de dichas especies, los Estados miembros deben clasificar como zonas de protección especial las zonas geográficas “más adecuadas en número y en superficie”, recayendo una protección reforzada sobre las aves que viven en dichas zonas. Además, el artículo 4.2 prevé medidas semejantes para una serie de especies no incluidas en el anexo I, cuya llegada sea regular.

Las zonas de protección a las que se refiere el artículo 4.1 de la Directiva son las llamadas Zonas de Especial Protección para las Aves o ZEPA. En el asunto C-44/95, el TJUE señala que el artículo 4 de la Directiva “establece un régimen de protección dotado de un objetivo específico reforzado, tanto para las especies enumeradas en el Anexo I como para las especies migratorias, que está justificado por el hecho de que se trata, respectivamente, de las especies de aves más amenazadas y de las especies que constituyen un patrimonio común de la Comunidad”²⁵. De esta disposición se sustrae la idea de que las especies y hábitats albergados en espacios denominados como ZEPA no deben ser protegidos únicamente de perturbaciones causadas por el hombre, sino que su régimen de protección debe prever acciones positivas dirigidas a la conservación de dichas especies y hábitats²⁶.

Lo primero que se debe tener en cuenta a la hora de abordar las ZEPA es su criterio de designación, que ha sido especificado tanto por la Directiva de aves como por el TJUE en repetidas ocasiones. Así, las ZEPA han de ser designadas con arreglo a los criterios ornitológicos previstos en la propia Directiva, que son la presencia de especies recogidas

²⁵ STJUE de 11 de julio de 1996, asunto C-44/95. ECLI:EU:C:1996:297.

²⁶ García Ureta, A. (2010). *Derecho Europeo de la Biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (cap. 4, pp. 437-713). Iustel.

en el Anexo I en un determinado territorio o la calificación de hábitats como zonas húmedas²⁷. En ese sentido, cuando la Directiva establece que los Estados miembros designarán como ZEPA los lugares que sean más adecuados en número y superficie, no se está permitiendo que los Estados miembros identifiquen lugares bajo criterios de conveniencia propia como pueden ser las consideraciones de carácter socioeconómico, sino que deben seguir criterios objetivos y ornitológicos que respondan únicamente a pautas científicas²⁸.

La relevancia de esta idea se vuelve a poner de manifiesto a la hora de comentar el artículo 2 de la Directiva, que impone a los Estados miembros la obligación de tomar las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, extendiendo la obligación hasta “el nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas”. Del tenor literal del artículo se deduce que los intereses económicos y recreativos pueden constituir una excepción a la adopción de medidas de protección. Sin embargo, el TJUE afirma en reiteradas ocasiones que el artículo mencionado “no constituye una excepción autónoma al régimen de protección de la Directiva”, lo que implica que no es posible evitar la adopción de estas medidas protectoras alegando intereses socioeconómicos²⁹.

La relevancia de las ZEPA y la necesidad de proteger reforzadamente ciertas especies se vuelve a plantear en la Directiva de hábitats, que se analizará en el siguiente epígrafe. De la misma forma que la Directiva de aves introduce por primera vez en el derecho europeo la idea de crear una “red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies”³⁰, en la Directiva de hábitats se materializa este concepto en lo que actualmente se denomina Red Natura 2000, de la que las ZEPA forman parte.

Asimismo, la Directiva de aves no prevé en su artículo 4.1 una lista exhaustiva de medidas de protección que se deben aplicar a las especies albergadas en espacios declarados como ZEPA. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, la Directiva de hábitats incluye en la Red Natura 2000 todas las ZEPA designadas por los Estados miembros. Dado que dicha directiva prevé un régimen de protección específico para todos

²⁷ STJUE de 2 de agosto de 1993. Asunto C-335/90. ECLI:EU:C:1993:331

²⁸ García Ureta, A. (2010). *Op. Cit.*, pp. 462-463.

²⁹ STJUE de 11 de julio de 1996, asunto C-44/95 ECLI:EU:C:1996:297 y STJUE de 28 de febrero de 1991, asunto C-57/89 ECLI:EU:C:1991:89.

³⁰ Art. 4.3 DA.

los espacios que componen la red, por ende, ese régimen también es aplicable a las ZEPA. Por esta razón, las medidas de protección establecidas para las ZEPA se abordarán en el epígrafe 1.3.

1.3. Directiva de hábitats

La Directiva de hábitats se ha definido en numerosas ocasiones como complemento de la Directiva de aves, pues comparten, a grandes rasgos, motivación, antecedentes y objetivos. Ambas consideran un objetivo de interés supranacional la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como la conservación de la fauna y flora silvestres y de sus hábitats naturales.

Por esta razón, ambos instrumentos vienen a ser definidos como pilares fundamentales de la normativa en materia de protección de la biodiversidad y el patrimonio natural. La principal diferencia entre ambas consiste en que la Directiva de aves se centra en todas las especies de aves silvestres en el territorio de la UE y la Directiva de hábitats se refiere a las especies de flora y fauna y a sus respectivos hábitats en general.

En concreto, la Directiva de hábitats se basa en la premisa de proteger la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de las especies silvestres. Con este fin, la Directiva de hábitats crea una red ecológica europea coherente de zonas de conservación llamada Red Natura 2000, que se corresponde, en parte, con la red coherente de la que se habla en la Directiva de aves.

El artículo 3.1 de la Directiva de hábitats indica que la Red Natura 2000 está compuesta por los siguientes componentes: las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). Se procede a continuación a explicar cada una de ellas y las previsiones que realiza la Directiva a este respecto. Además, se dará una breve explicación acerca de los LIC, que constituyen un estado intermedio en el proceso de designación de las ZEC.

En primer lugar, serán designados como ZEC aquellos espacios que alberguen los tipos de hábitats naturales recogidos en el Anexo I de la Directiva, así como las especies señaladas en el Anexo II. La letra l) del apartado 1 de la Directiva define estas zonas como “lugares de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de

conservación necesarias para el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”. Por consiguiente, para que un espacio sea designado como ZEC deberá haberse identificado previamente como LIC, de ahí que los LIC se consideren una categoría intermedia en el proceso de designación de las ZEC³¹.

De esta forma, los Estados miembros deberán identificar, dentro de sus territorios, espacios concretos que alberguen cualquier tipo de hábitat incluido en el anexo I de la Directiva o cualquiera de las especies del Anexo II. Para identificar estos lugares, los Estados miembros habrán de basarse en criterios objetivos, entre ellos, los descritos en el Anexo III de la Directiva. El listado de lugares prioritarios deberá ser remitido a la Comisión Europea, que se basará en los lugares propuestos por cada Estado miembro para elaborar un listado general a nivel europeo de todos los espacios que cumplan con los criterios definidos. Una vez la Comisión aprueba los lugares propuestos y se designan oficialmente de importancia comunitaria, comenzarán a ser protegidos por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6³².

Posteriormente y en el plazo de 6 años desde la aprobación por la Comisión, los Estados miembros deberán declarar los espacios LIC como ZEC, momento a partir del cual dichos espacios quedarán sujetos también al régimen de protección del artículo 6.1.

Es decir, los espacios LIC y ZEC son los mismos, siendo la única diferencia entre ambos su régimen de protección, que será diferente dependiendo de su estatus dentro del proceso de designación de espacio prioritario de protección.

Los LIC serán protegidos por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 siempre que hayan sido incluidos en la lista aprobada por la Comisión. Ello se establece en el artículo 4.5 de la Directiva, y el TJUE ha interpretado este precepto de forma literal en el asunto C-117/03³³. El tribunal considera que la inclusión de dichos espacios en la lista de la Comisión es un presupuesto esencial para que recaiga sobre ellos la protección de la Directiva. Esto es, la protección de los lugares identificados como LIC bajo las disposiciones de la Directiva de hábitats nace desde el momento en el que la Comisión aprueba el listado en el que el espacio en cuestión se encuentra incluido.

³¹ García Ureta, A. (2010). *Op. cit.*, p. 449.

³² Art. 4 DH.

³³ STJUE de 13 de enero de 2005, asunto C-117/03. ECLI:EU:C:2005:16.

Cabe mencionar, no obstante, que los lugares que se han considerado que podrían corresponder a la lista de LIC de la Comisión y que fueron propuestos inicialmente por cada Estado miembro, no pueden quedar sin ninguna protección. La inclusión de estos espacios en la lista y su aprobación por parte de la Comisión suponen un presupuesto esencial para que estos lugares queden protegidos por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6, pero el TJUE establece que los Estados miembros no deberán ignorar la protección de los lugares desde el instante en el que los proponen a la Comisión, debiendo otorgarles una “protección adecuada”. El tribunal no explica de manera expresa lo que implica una protección adecuada, pero lo que sí se deriva de sus afirmaciones es el hecho de que existe una clara obligación de proteger los hábitats y especies localizados en los LIC propuestos no aprobados³⁴.

Dejando a un lado los espacios LIC, las ZEC quedan protegidas por la totalidad del artículo 6 disfrutando de la protección extra del apartado 1, que como ya se ha explicado no protege los espacios considerados de importancia comunitaria que no hayan sido designados ZEC.

Antes de explicar el detalle de las medidas de protección por las que quedan protegidos los espacios LIC y ZEC en virtud del artículo 6, merece destacar las prohibiciones impuestas a los Estados miembros, establecidas en los artículos 12 a 15 sobre las especies animales y vegetales recogidas en los anexos IV y V. Las prohibiciones y medidas de protección definidas en dichos preceptos están previstas tanto para especies animales como para especies vegetales. Cada especie se encuentra protegida por una serie de prohibiciones concretas dependiendo de si está recogida en el anexo IV³⁵ o en el anexo V³⁶. El artículo 12 determina que las especies animales del anexo IV son aquellas cuya protección es más rigurosa, pues se prohíbe su perturbación, captura y sacrificio deliberados, así como el deterioro deliberado de sus hábitats, lugares de reproducción o zonas de descanso. Por el contrario, el artículo 14 permite la explotación de las especies animales incluidas en el anexo V, siempre con cautela y priorizando que se mantengan en un estado de conservación favorable.

³⁴ García Ureta, A. (2010). *Op. cit.*, p. 478.

³⁵ El apartado a) del Anexo IV incluye especies animales que requieren de protección estricta, mientras que el apartado b) incluye las especies vegetales que requieren de dicha protección.

³⁶ El apartado a) del Anexo V incluye especies animales protegidas en menor medida, pues su explotación puede ser objeto de medidas de gestión. Lo mismo ocurre con las especies vegetales recogidas en el apartado b) del mismo anexo.

Dicho eso, se explica a continuación el régimen de protección del artículo 6 al que quedan sometidas en mayor o menor medida las zonas de la Red Natura 2000:

- Artículo 6, apartado 1 DH: medidas de conservación específicas para las ZEC, consistentes en la elaboración de planes de gestión adaptados a las particularidades de estos espacios, así como medidas de carácter reglamentario, administrativo o contractual que garanticen el cumplimiento de las exigencias ecológicas.
- Artículo 6, apartado 2 DH: medidas dirigidas a evitar el deterioro y alteración de los hábitats y las especies que alberga la zona protegida en cuestión. Se trata de medidas más genéricas y menos estrictas.
- Artículo 6, apartado 3 DH: estas medidas se refieren a los proyectos de actividad económica que puedan tener efectos negativos, de manera directa o indirecta, sobre alguno de los espacios protegidos. Será de obligado cumplimiento someter a evaluación dichos proyectos, en especial las repercusiones que puedan tener sobre los espacios protegidos. La ejecución del proyecto quedará sujeta a la conclusiones que se deriven de la evaluación, pues *a priori* solo se podrá llevar a cabo si se concluye que no habrá repercusiones negativas sobre el lugar del que se trate.

Ahora bien, el apartado 4 de la Directiva, complementario al apartado 3, posibilita que los proyectos cuya evaluación haya concluido que causarán perjuicios sobre espacios protegidos se lleven a cabo de igual manera, siempre que no se hayan encontrado soluciones alternativas y se trate de un proyecto que debiera llevarse a cabo por razón de interés público de primer orden, incluyéndose razones de interés socioeconómico. La ejecución de estos proyectos quedará sujeta a la adopción de medidas compensatorias que aseguren la protección y coherencia de la Red Natura 2000. En cualquier caso, en proyectos que afecten negativamente a espacios donde habite alguna especie prioritaria del anexo II o se encuentre alguno de los hábitats prioritarios del anexo I, las únicas razones de interés público de primer orden que se podrán traer a colación serán la salud humana y la seguridad pública³⁷.

³⁷ Se podrán argumentar otras razones imperiosas de interés público de primer orden que no sean la salud humana y seguridad pública, con la condición de consultar previamente a la Comisión, que decidirá en base a las repercusiones del proyecto y las especies o hábitats involucrados.

En relación con el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva de hábitats y el interés público de primer orden al que se hace referencia, cabe mencionar el recientemente promulgado Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. En su artículo 3.1 se otorga el carácter de interés público superior, entre otros, a la explotación de instalaciones de producción de energías renovables y su conexión a la red, además de a la propia “red conexas”. Se considera que este tipo de proyectos contribuyen a la salud y seguridad públicas, pues ponderan los intereses que intervienen en cada proyecto a efectos del mencionado artículo 6.4 de la Directiva de hábitats³⁸.

El artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2022/2577 señala que los Estados miembros deben priorizar la construcción y explotación de las instalaciones mencionadas en aquellos supuestos en los que los proyectos hayan sido considerados de interés público superior. Sin embargo, esta disposición encuentra una limitación en materia de protección de las especies: se deberá priorizar la construcción, explotación y desarrollo de infraestructuras de red siempre tomando medidas adecuadas de conservación de la biodiversidad y dirigiéndose recursos económicos a la adopción de dichas medidas.

A este respecto, se debe mencionar que el Reglamento 2022/2577 ha sido modificado muy recientemente por el Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023. Si bien este nuevo reglamento no es aplicable hasta el 1 de julio de 2024, su artículo 1 punto 3 sí es de aplicación desde el momento de su entrada en vigor, que fue el 10 de enero de 2024. Este hecho es especialmente relevante, pues dicho artículo 1.3 introduce en el Reglamento 2022/2577 el artículo 3 bis, que está estrechamente relacionado con el artículo 3 del mismo reglamento, que se venía comentando hasta ahora.

Concretamente, el artículo 3 bis señala que en la evaluación de los proyectos que puedan causar perjuicios a zonas protegidas y no se hayan encontrado soluciones alternativas³⁹, se permitirá continuar con el proyecto llevando a cabo las correspondientes medidas compensatorias.

³⁸ También se ponderan los intereses jurídicos a efectos del artículo 16.1 d) de la Directiva de hábitats, el artículo 9.1 a) de la Directiva de aves, además de otras disposiciones que no son relevantes en este trabajo por no ser relativas a las aves silvestres y a sus hábitats.

³⁹ Para evaluar la existencia de soluciones alternativas satisfactorias para realizar el proyecto propuesto se tendrá en cuenta la capacidad de cumplimiento del objetivo del proyecto que tienen las soluciones alternativas, que se pueda llevar a cabo el proyecto con la misma tecnología y en un plazo igual o parecido, y sin que el cambio de metodología suponga un aumento de costes muy destacado. (Véase artículo 3 bis, apartados 1 y 2 del Reglamento (UE) 2022/2577).

Una vez abordadas las ZEC como parte que compone la Red Natura 2000 y las LIC como categoría intermedia, cabe a continuación mencionar las ZEPA. Con arreglo al artículo 3.1 de la Directiva de hábitats, formarán parte de la Red Natura 2000 las ZEPA que hayan sido designadas por los Estados miembros en virtud de la Directiva de aves y de los criterios de designación explicadas en el epígrafe anterior.

Por tanto, en la Directiva de hábitats también se hacen previsiones sobre las medidas de protección de las ZEPA al ser parte de la red, pero las disposiciones de esta directiva no cambian en absoluto a los criterios de designación de las ZEPA previstos en la Directiva de aves. Asimismo, el artículo 7 de la Directiva de hábitats establece que las medidas de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 sustituirán a las obligaciones que nazcan de la primera frase del artículo 4.4 de la Directiva de aves. Dicha frase se refiere a que los Estados miembros deberán adoptar las medidas adecuadas para evitar la contaminación y el deterioro de las especies y hábitats que alberguen las ZEPA. La sustitución de esta disposición por un régimen más claro y específico como es el de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva de hábitats tiene sentido, en base a la necesidad, manifestada por el TJUE en el asunto C-44/95, de que las especies y hábitats prioritarios albergados por las ZEPA sean susceptibles de una protección más reforzada.

En cualquier caso, la segunda frase del artículo 4.4 señala que fuera de las ZEPA se deberá, igualmente, tratar de evitar el deterioro de los hábitats, y ello sigue siendo de aplicación a los Estados miembros.

2. Marco jurídico nacional

2.1. Consideraciones generales

La existencia de regulación europea en materia de protección de las aves silvestres y de sus hábitats conlleva la necesidad de transponer dicha normativa a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE. En cumplimiento de sus obligaciones como tal, España llevó a cabo la transposición de las Directivas de aves y hábitats a su propio ordenamiento jurídico.

Desde que se adoptaron ambas directivas, han sido varias las normas que se han promulgado con el objetivo de regular esta materia. En esta sección se analizarán las normas más relevantes sobre la protección de las aves silvestres, entre las que se encuentra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en

adelante, LPNB). Esta ley amplió la normativa que hasta entonces se había dictado en esta materia e introdujo los principios y disposiciones de ambas directivas, generando un marco integral para la protección y conservación de la biodiversidad, el patrimonio natural y las especies amenazadas.

Como complemento de la LPNB y respondiendo a la creciente problemática de la mortandad no natural de la avifauna por las colisiones y electrocuciones contra los tendidos eléctricos, fue promulgado 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 (en adelante, RDPA). En los siguientes epígrafes se dedicará especial atención a analizar ambas normas.

Además de las dos normas mencionadas, se ha considerado necesario hacer una breve alusión a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Su artículo 21.2 se refiere, entre otros, a la consideración del cambio climático en intervenciones de las infraestructuras de transporte y producción energética desde fuentes energéticas de tipo renovable. El contenido de esta disposición es especialmente relevante para este trabajo, pues está directamente relacionado con la evaluación ambiental de proyectos que sobre la que se ha comentado en la sección de la Directiva de hábitats. Concretamente, obliga al poder ejecutivo a elaborar una zonificación que incluya una serie de zonas de sensibilidad y exclusión que, dada su especial relevancia para la biodiversidad, conectividad y demás aspectos ambientales, se deberán tener en cuenta para garantizar que los proyectos de instalación de infraestructuras energéticas (de fuentes de energía renovable) no generen repercusiones graves sobre la biodiversidad.

En concordancia con lo previsto por el artículo 21.2, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicó la Zonificación Ambiental para la Implantación de Energías Renovables Eólica y Fotovoltaica, en cuya memoria se hace referencia al RD 1432/2008 y a la Red Natura 2000. En esta memoria se definen como indicadores a tener en cuenta en las evaluaciones ambientales las zonas de protección de la avifauna frente a la colisión y electrocución con LAAT y las zonas que componen la Red Natura 2000.

2.2. Régimen jurídico básico: la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

La LPNB constituye el marco jurídico básico en materia de protección y conservación de la biodiversidad y el medio natural en España, pues es la ley que integra

los principios, motivaciones y directrices expresados por las Directivas de aves y hábitats, adaptándolas a las particularidades del territorio nacional. El artículo 1 proporciona el objeto de la ley, que es definir el “régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad”, remitiendo al deber de conservar y derecho a disfrutar del medioambiente que define el artículo 45 de la Constitución Española.

El ámbito de aplicación de la ley se extiende a la totalidad de la biodiversidad y el patrimonio natural nacional. El patrimonio natural es definido en la LPNB como el “conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”⁴⁰, mientras que la biodiversidad se define de la siguiente manera:

*“Variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”*⁴¹.

Por lo tanto y a grandes rasgos, quedan al amparo de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración de la ley todas las especies y subespecies animales y vegetales, así como los ecosistemas y hábitats a los que pertenecen. Ello incluye, por tanto, a todas las especies de aves silvestres.

Como se ha comentado, la LPNB transpone las Directivas de aves y hábitats. La manifestación más clara de ello se encuentra en el artículo 42, que incluye la definición de la Red Natura 2000 de la misma manera en la que la definía la Directiva de Hábitats, señalando su composición por los LIC, ZEC y ZEPA e indicando que la red deberá gestionarse en base a las particularidades económicas, ecológicas, sociales y culturales, así como las regionales y locales. Asimismo, considera los tres tipos de espacios como “protegidos”.

El artículo 43 LPNB recoge los LIC y ZEC de manera bastante fiel a la Directiva de hábitats. No obstante, en la ley nacional se prevé una diferencia importante con respecto a los LIC. Como breve recordatorio de lo comentado en la sección relativa a la Directiva de hábitats, los espacios considerados susceptibles de designación LIC no quedan sujetos a la protección del régimen específico de protección del artículo 6 (apartados 2, 3 y 4)

⁴⁰ Art. 3.27 LPNB.

⁴¹ Art. 3.1 LPNB.

hasta el momento en que la Comisión los aprueba como tal. El TJUE dejaba claro que estos lugares debían tener una “protección adecuada”, pero recordemos que no definía expresamente en qué consiste dicha protección. Por el contrario, la LPNB crea un estado de situación intermedio para los espacios que han sido propuestos como LIC pero aún no han sido aprobados por la Comisión. Para dicho estado intermedio se define un régimen de protección preventiva, que tratará de impedir cualquier perjuicio al estado de conservación de los hábitats y las especies que albergue el espacio que esté a la espera de ser designado oficialmente como LIC.

En lo que respecta a los ZEC, la LPNB sigue el mismo proceso de designación que la Directiva de hábitats, con el mismo plazo de 6 años, desde la designación formal de los LIC, para que la Administración competente declare como ZEC dichos lugares.

El artículo 45 otorga a la Administración General del Estado y a las administraciones autonómicas la competencia de designación como ZEC o ZEPA de los espacios pertinentes. La LPNB especifica la labor de cada administración, concediendo a las CCAA la competencia de declarar los espacios ZEC, LIC y ZEPA, además de la determinación de las medidas de conservación a las que quedarán sometidos dichos espacios. Por su parte, la Administración central tendrá una participación limitada en la gestión y designación de estas zonas: entre otros, su intervención consistirá principalmente en aprobar las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 a las que hace referencia el artículo 42.3 de la LPNB, la declaración de razones imperiosas de interés público de primer orden en los supuestos de evaluaciones ambientales cuyas conclusiones hayan sido negativas, y la declaración y gestión de espacios de la Red Natura 2000 localizados en el medio marino⁴².

El artículo 44 recoge los criterios de designación de las ZEPA, que serán aquellos lugares de la zona geográfica nacional “más adecuados en número y superficie” para la protección y conservación de las especies de aves del anexo IV de la LPNB, así como para las aves migratorias que transiten regularmente por el territorio español.

De esta manera, el régimen de conservación de la Red Natura 2000 en los términos de la LPNB está previsto en su artículo 46 y consiste en lo siguiente:

⁴² García Ureta, A., y Lazkano Brotóns, I. (2013). Reflexiones jurídicas sobre la gestión multinivel de los Lugares de la Red Natura 2000. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea=Ambiente y derecho*, (11), 45-61.

- Artículo 46, apartado 1 LPNB: medidas que hacen referencia a las ZEC y ZEPA, por las cuales las administraciones central y autonómicas deberán fijar, en el ámbito de sus respectivas competencias, una serie de medidas de conservación que respondan a las necesidades ecológicas particulares de las especies que habiten en dichos espacios, así como de los tipos de hábitats que alberguen. Las medidas consistirán desde planes de gestión específicos para las áreas que han sido designadas como ZEC y ZEPA, hasta medidas de carácter reglamentario, administrativo o contractual.
- Artículo 46, apartado 2 LPNB: medidas deberán prevenir cualquier tipo de perjuicio a los hábitats y especies que albergue la Red Natura 2000.
- Artículo 46, apartado 3 LPNB: medidas de prevención del deterioro, contaminación y fragmentación de los hábitats y especies albergadas por espacios fuera de la Red Natura 2000. Este apartado es algo novedoso con respecto a la Directiva de hábitats.
- Artículo 46, apartados 4, 5 y 6 LPNB: las medidas propuestas en estos apartados son las relativas a proyectos que puedan influir negativamente en los espacios protegidos⁴³.

Dicho esto, los LIC cuya designación ha sido aprobada por la Comisión estarán sujetos a los apartados 4, 5 y 6 del artículo 46. Por su parte, las ZEPA se someterán a los apartados 4 y 5 del artículo 46⁴⁴. Los ZEC, por el contrario, quedan protegidos por la totalidad del artículo 46.

Asimismo, la transposición de las Directivas de aves y hábitats en la ley nacional se produce con la inclusión de ocho anexos sobre las mismas, en los que se incluyen, entre otros, los tipos de hábitats naturales y especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren ser designados como zonas de especial conservación, los criterios a tener en cuenta a la hora de seleccionar los territorios a clasificar como LIC y ZEC; especies que necesitan de protección más estricta; especies de interés comunitario que podrán ser explotados bajo medidas de gestión, especies cuyo hábitat deberá ser conservado bajo medidas especiales para garantizar su supervivencia y reproducción, y

⁴³ Dado que la LPNB no prevé ningún cambio significativo respecto de la Directiva de hábitats, nos remitimos al *epígrafe 1.2.* de este trabajo, concretamente a la explicación del artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva. La única diferencia introducida por la ley nacional es que la concurrencia de cualquier razón imperiosa de interés público de primer orden únicamente se podrá declarar mediante Ley o acuerdo del Consejo de Ministros en determinados casos.

⁴⁴ Art. 46, apartados 8 y 9 LPNB.

prohibiciones de ciertas modalidades de captura o muerte de animales y formas de transporte.

Por último, dentro del análisis de la LPNB se debe hacer mención del 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. Este reglamento tiene como objeto el desarrollo de ciertas disposiciones de la LPNB, relativas a las características y particularidades de tanto el Listado de Especies Silvestres en Régimen Protección Especial (en adelante, LESRPE) como del Catálogo Español de Especies Amenazadas (en adelante, CEEA).

Dado que ambos listados de especies son mencionados en varias ocasiones dentro de la LPNB y el RDPA, se ha considerado necesario proporcionar una breve descripción de cada listado. El CEEA se incluye dentro del LESRPE, que incluye especies, subespecies y poblaciones susceptibles de especial protección en base a ciertos criterios, entre los que se encuentran la rareza de determinadas especies o su nivel de amenaza. Por su parte, el Catálogo agrupa una serie de especies particularmente amenazadas por considerarse en peligro de extinción o vulnerables a dicha condición.

2.3. Régimen jurídico específico de protección de la avifauna frente a colisiones y electrocuciones contra las LAAT: 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

El RDPA⁴⁵ fue aprobado en el año 2008 con el objetivo de poner solución a la problemática del aumento de aves silvestres fallecidas por colisiones y electrocuciones con tendidos eléctricos. Se trata de un reglamento que actúa como complemento y desarrollo de la LPNB, pues ésta prevé medidas de protección de carácter un tanto genérico. De ahí que el RDPA se centre exclusivamente en las medidas de protección de las aves silvestres frente a colisiones y electrocuciones contra las LAAT⁴⁶.

⁴⁵ Esta norma deroga 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.

⁴⁶ El artículo 2 u) RDPA define las líneas aéreas de alta tensión como aquellas de corriente alterna trifásica a 50 Hz de frecuencia y de tensión nominal eficaz entre fases es igual o mayor a 1 kV.

Como se anticipaba en la Sección II de este trabajo, la creciente demanda de energía eléctrica y la consecuente necesidad de instalación de infraestructuras de producción y transporte energético hizo necesaria una regulación específica protectora de las aves silvestres frente a las colisiones y electrocuciones.

Así, el artículo 1 del RDPA se prevé su objetivo principal, consistente en la definición de medidas electrotécnicas a aplicar a las LAAT con conductores desnudos que se encuentren en los espacios definidos como zonas de protección en base al artículo 4 del real decreto, orientadas a evitar que las aves se electrocuten o colisionen con estas líneas eléctricas y, paralelamente, a garantizar una distribución eléctrica que esté a la altura de las exigencias de la alta demanda energética.

El presente epígrafe se estructurará en tres partes: en la primera se aborda el ámbito territorial de aplicación del RDPA. En la segunda, se planteará su ámbito material de aplicación. Por último, se analizarán las medidas de protección y prevención definidas por el reglamento.

2.3.1. Ámbito territorial de aplicación

El artículo 4 define el ámbito territorial de aplicación del RDPA, donde se especifican una serie de zonas de protección:

- a. Los territorios designados como ZEPA de acuerdo con arreglo a los artículos 43 y 44 LPNB.
- b. Los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación⁴⁷ elaborados por las CCAA para las especies de aves incluidas en el CEEA o en los catálogos autonómicos.
- c. Las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el CEEA, o en los catálogos autonómicos, siempre que dichos espacios no estén ya comprendidos en las zonas previstas en los apartados a) y b). Dichas áreas serán delimitadas por el órgano competente de la comunidad autónoma de la que se trate.

Los espacios que alberguen las zonas de protección descritas quedarán sometidos a las medidas de protección y prevención del RDPA. No obstante, al respecto de los

⁴⁷ Un Plan de Recuperación es un programa a cuya elaboración obliga la LPNB con el objetivo de asegurar la conservación de las poblaciones amenazadas incluidas en la categoría “en peligro de extinción”, que deberá incluir un régimen de medidas para el cumplimiento de estos objetivos, así como la designación de espacios críticos (Gobierno de España, s.f.).

espacios que entran dentro del ámbito territorial de aplicación, cabe realizar una serie de consideraciones.

El RDPA expresa la importancia de proteger a la avifauna de las colisiones y electrocuciones en un contexto en el que la construcción y funcionamiento de las LAAT están ya reguladas bajo el marco de diversas normas electrotécnicas. Por lo tanto, el RDPA deberá en todo caso configurarse como norma complementaria de dichas disposiciones, que son la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico.

Por consiguiente y en virtud al artículo 5.1 del RDPA, las líneas eléctricas que entran dentro del ámbito de aplicación de esta norma deberán cumplir, por una parte, con las prescripciones técnicas recogidas en los artículos 6, 7 y en el anexo del propio RDPA y, por otra, con las disposiciones del Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban 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 (en adelante, RECOTEC).

Pues bien, el RECOTEC fue modificado en el año 2020 por el Real Decreto 542/2020, de 26 de mayo, por el que se modifican y derogan diferentes disposiciones en materia de calidad y seguridad industrial. Este reglamento introduce en el RECOTEC varias referencias al RDPA, mediante las que se pretende ampliar la protección del mismo a espacios no incluidos en las zonas de protección⁴⁸. Dicha ampliación está relacionada con la definición de potenciales defectos de las líneas eléctricas bajo el umbral de la Instrucción Técnica Complementaria 05⁴⁹, que se encuentran clasificados por su nivel de gravedad como graves, muy graves y leves.

Es la definición de los defectos graves de las LAAT la que merece apreciación: son aquellos que, si bien no conllevan un peligro inmediato para la seguridad de las personas, los bienes, o el medioambiente, dicho peligro sí podría generarse en caso de haber fallos en las instalaciones de las líneas. La definición de los defectos graves incluye una lista de

⁴⁸ García Ureta, A. (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. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (134). <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00255>

⁴⁹ La clasificación de defectos de las líneas eléctricas de la Instrucción Técnica Complementaria ITC-LAT 05 se encuentra recogida en el apartado 4 “Clasificación de defectos”.

situaciones concretas consideradas como tal, y el RD 542/2020 introdujo en esta lista el siguiente apartado l):

*“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”.*⁵⁰

Es en esta disposición donde se amplía el ámbito de protección del RDPA, cuando se indica que se considerará un defecto grave el incumplimiento de las prescripciones técnicas del RDPA cuando la línea eléctrica haya provocado la electrocución de aves silvestres protegidas “fuera de zonas de protección”.

En relación con los cambios introducidos sobre los defectos graves, se ha considerado relevante mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) núm.1215/2021, de 7 de octubre (Rec. 202/2020)⁵¹, donde se desestima el recurso interpuesto por una empresa del sector eléctrico contra la Administración del Estado, frente al RD 542/2020. La parte recurrente solicita la nulidad, entre otros, del apartado l) citado, alegando que contraría el principio de seguridad jurídica y el principio de tipicidad en materia sancionadora. A este respecto, el Tribunal Supremo (en adelante, TS) afirma que “las normas impugnadas no establecen ningún tipo de infracción”, concluyendo que las disposiciones introducidas en el RECOTEC por el RD 542/2020 no tienen carácter sancionador, sino que contribuyen a la seguridad industrial y técnica de las líneas eléctricas, haciendo hincapié en la protección de las aves silvestres frente al riesgo que corren por la mera existencia de estas infraestructuras.

Por otro lado, es necesario realizar otro apunte con respecto a las zonas de protección del RDPA. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid (en adelante, TSJ CL) núm. 756/2023, de 26 de junio⁵² ilustra una cuestión de gran interés con respecto a la designación de las zonas de protección del real decreto. Concretamente, esta sentencia resuelve un recurso interpuesto contra una Orden emitida por la Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León, por la que se declaraba la totalidad de esta comunidad autónoma como zona de protección y, por ende, quedaba sometida a la

⁵⁰ Letra l) del apartado 4.2 de la Clasificación de defectos de las Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-LAT 05 del RECOTEC.

⁵¹ STS núm. 1215/2021, de 7 de octubre (Rec. 202/2020). ECLI:ES:TS:2021:3683

⁵² STSJ CL núm. 756/2023, de 26 de junio (Rec. 379/2020). ECLI:ES:TSJCL:2023:2781

aplicación del RDPA. Lo primero que se debe aclarar es que esta sentencia falla declarando terminado el recurso por pérdida sobrevenida de objeto, pues el recurso descrito ya se había interpuesto sobre la misma Orden con anterioridad, y la correspondiente sentencia resolutoria fue emitida, estimando el recurso y declarando nula de pleno derecho la Orden en cuestión⁵³.

En ese sentido, el tribunal reproduce la argumentación de la sentencia inicial para resolver el recurso contra la Orden administrativa. Dentro de las argumentaciones expuestas por el tribunal, destaca su afirmación sobre que el hecho de que una resolución determine que una comunidad autónoma en su totalidad es una zona prioritaria no es contrario al espíritu del real decreto. En cualquier caso, el TSJ CL declara la Orden nula de pleno derecho por considerarla de naturaleza reglamentaria, no habiéndose respetado el procedimiento previsto para la elaboración de normas de este carácter. Es decir, la Orden implicaba una innovación del ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León, en el sentido de que determinaba el contenido de actos administrativos que serán emitidos en el futuro, generando derechos y deberes y regulando situaciones futuras de las líneas eléctricas en dicha comunidad autónoma. Es por esta razón que se terminó declarando la nulidad de la Orden⁵⁴.

2.3.2. Ámbito material de aplicación

El ámbito material de aplicación del RDPA se encuentra definido en el artículo 3:

- 1) LAAT con conductores desnudos de nueva construcción ubicadas en zonas de protección (art. 3.1).
- 2) LAAT con conductores desnudos ubicadas en zonas de protección que no dispongan de un proyecto de ejecución aprobado a la entrada en vigor del RDPA (art. 3.1)
- 3) LAAT ya existentes a la entrada en vigor del RDPA que deben ser sujetas a ampliaciones o modificaciones (art. 3.1).
- 4) LAAT con conductores desnudos existentes a la entrada en vigor del RDPA ubicadas en zonas de protección (art. 3.2). En este supuesto concreto, se especifica que las medidas de antielectrocución son de obligado cumplimiento,

⁵³ La sentencia que resuelve el recurso interpuesto sobre la misma Orden es la STSJ CL núm. 1167/2022, de 27 de octubre (Rec. 301/2020). ECLI:EU:C:1996:297.

⁵⁴ García Ureta, A. (2023). *Op. cit.*, p. 14-15.

mientras que las medidas anticolidión son facultativas. Se trata el único supuesto del ámbito material de aplicación en el que las medidas de protección contra la colisión son voluntarias.

Las LAAT incluidas dentro del ámbito de aplicación deben poseer conductores desnudos. Esta especificación es importante y se deriva directamente de la problemática que enfrenta la avifauna contra los tendidos eléctricos: dado que el problema radica en las aves colisionando o electrocutándose con los conductores, el RDPA clarifica que las infraestructuras más problemáticas son aquellas que se elevan en el aire y cuentan con conductores desnudos, que son las que más riesgo presentan de cara a las electrocuciones.

No obstante, de todos los tipos de tendidos eléctricos distribuidos en el entorno natural español, parece algo limitado que el reglamento que regula específicamente la protección de las aves frente a las colisiones y electrocuciones sea aplicable únicamente a aquellas líneas eléctricas que sean de alta tensión, cuando cualquier tendido eléctrico con conductores desnudos podría suponer un riesgo para las aves. A pesar de esta crítica, también se reconoce la dificultad económica y fáctica que supone llevar a cabo la protección de las aves a lo largo de los miles de kilómetros que constituye el circuito español de tendidos eléctricos, por lo que se entiende la decisión de aplicar el reglamento únicamente a aquellas líneas aéreas que sean estrictamente de alta tensión.

2.3.3. Medidas de protección

Dejando a un lado los ámbitos de aplicación territorial y material, dentro de las medidas de conservación propuestas se incluyen tanto medidas de prevención contra la electrocución como medidas de prevención contra la colisión.

En primer lugar, el artículo 6 prevé las medidas antielectrocución, específicas para reducir el riesgo de electrocución de aves en LAAT con conductores desnudos de 2ª y 3ª categoría⁵⁵. Estas medidas son de obligado cumplimiento para todas las LAAT existentes y de nueva construcción, y están relacionadas con la construcción y el diseño de los tendidos, centrándose particularmente en los materiales empleados. Se plantea, entre otros, cómo deben ser los aisladores y cuáles deben ser las distancias mínimas de seguridad entre los elementos que componen las líneas. Además, se especifica que las alargaderas en las cadenas de amarre tendrán un diseño que disuada a las aves de apoyarse

⁵⁵ Según el artículo 2 u), las LAAT de segunda categoría son aquellas de tensión nominal de entre 30 kV y 66 kV, mientras que las de tercera categoría tienen una tensión nominal de entre 1 kV a 30 kV.

en ellas, de forma que se reduzca el riesgo de electrocución. En definitiva, se trata de regulaciones orientadas a que los componentes de las líneas eléctricas sobre las que tienden a apoyarse las aves se construyan a conciencia y dirigidos a evitar su electrocución.

Por otro lado, las medidas anticolidión se encuentran recogidas en el artículo 7 RDPA. Estas son aplicables a las LAAT con conductores desnudos de nueva construcción, en las cuales deberán instalarse salvapájaros o señalizadores visuales cuando así lo exija el órgano competente de la comunidad autónoma. El material del que se componen los salvapájaros será opaco, generando un efecto visual que evite la colisión a las aves que vuelan sobre los espacios en los que se encuentren las LAAT. Además, se establecen varias previsiones específicas para los casos de mayor peligrosidad por la presencia de niebla o visibilidad limitada, así como los tamaños mínimos que deberán tener los salvapájaros o señalizadores.

En conjunción con las medidas de protección contra la electrocución y la colisión, el RDPA establece una serie de prohibiciones en lo que respecta al mantenimiento y construcción de las líneas eléctricas. En concreto, se prohíben los trabajos de mantenimiento de las partes de los tendidos que soporten nidos (o en cuyas proximidades tengan sus nidos las especies del LESRPE en épocas de nidificación, reproducción y crianza. Ahora bien, existe una excepción a esta prohibición, que permite realizar este tipo de trabajos siempre que sea para la corrección de averías que perturben el normal suministro de energía.

En relación con las LAAT ya existentes a la entrada en vigor del RDPA, previstas en el artículo 3.2, es de vital importancia señalar lo expuesto por el artículo 5.2. Este precepto establece que los órganos competentes de las CCAA quedan obligados a identificar, dentro del conjunto de líneas eléctricas del artículo 3.2, aquellas que no se ciñen a las prescripciones técnicas de los artículos 6, 7 y anexo del RDPA. La lista de líneas identificadas deberá emitirse, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del RDPA, por medio de una resolución motivada que habrá de notificarse a los titulares de dichas líneas.

A este respecto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha (en adelante, TSJ CLM) trata esta cuestión en dos de sus sentencias. Por un lado, la STSJ núm. 1/2023, de 9 de enero resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa

del sector eléctrico contra un acuerdo de la Administración en el que se le acusa de cometer la infracción de tipo muy grave del artículo 108.6 de la Ley 1/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. Esta infracción se considera cometida al producirse la muerte de especies en peligro de extinción o cuyo hábitat puede verse alterado fácilmente. La recurrente alega que, en el momento de los hechos, no se encontraba sujeta a la obligación de adaptar la línea eléctrica en la que sucedió la muerte a las prescripciones del RDPA, pues el lugar en cuestión no había sido incluido en la resolución que identificaba las líneas que no se ajustaban a las prescripciones del RDPA⁵⁶, que es la resolución a la que hace referencia el artículo 5.2 del real decreto. El TSJ CLM concluye que, efectivamente, la línea eléctrica en cuestión no había sido incluida dentro de la resolución, de forma que no es posible exigir a la recurrente la presentación de un proyecto de adaptación.

El TSJ CLM reitera que es la Administración la que debe establecer expresamente, mediante resolución, los tendidos eléctricos que deben ser adaptados, y que dicha resolución debe ser notificada a los titulares⁵⁷. Es ese preciso momento en el que nace la obligación de los titulares de presentar el proyecto de adaptación. Por tanto, señala el tribunal que no es posible reprochar culpabilidad a los titulares cuando no han sido notificados de que sus líneas deban ser adaptadas a las prescripciones del RDPA, y que “exigir que la empresa presente el proyecto sin estar la línea dentro del ámbito de la resolución a que se refiere el art. 5.2 del Real Decreto 1432/2008 es imponer una exigencia que no tiene apoyo legal”.

De igual manera, en la sentencia número 80/2023 de 20 de marzo del mismo tribunal⁵⁸, donde se presenta un supuesto de hecho similar, se vuelve a afirmar respecto al artículo 5.2 que “la resolución, constitutiva, es imprescindible para generar a su vez la obligación de los propietarios de las líneas de la obligación de presentar los Proyectos de adaptación”. El TSJ CLM establece que, para que los titulares queden obligados a presentar los proyectos de adaptación de sus líneas, es presupuesto esencial el hecho de que la Administración haya incluido dichas líneas en la resolución, determinando que no se ajustan a las normas técnicas del RDPA.

La última sentencia relevante a este respecto es la STSJ CLM núm. 329/2022⁵⁹, bajo

⁵⁶ STSJ CLM núm. 1/2023, de 9 de enero (Rec. 545/2020). ECLI:EU:C:1996:297

⁵⁷ STSJ CLM núm. 1/2023, de 9 de enero (Rec. 545/2020). ECLI:EU:C:1996:297

⁵⁸ STSJ CLM núm. 80/2023, de 20 de marzo (Rec. 837/2020). ECLI:ES:TSJCLM:2023:825

⁵⁹ STSJ CLM núm. 329/2022, de 21 de noviembre (Rec. 544/2020). ECLI:ES:TSJCLM:2022:3279

un supuesto de hecho semejante al de las dos anteriores. El tribunal vuelve a dar la razón a la parte recurrente, que es una empresa eléctrica sancionada por la muerte de varias aves silvestres por electrocución contra una de sus líneas eléctricas, empresa que se excusa en que su línea eléctrica no había sido incluida en la resolución emitida por la Administración con arreglo al artículo 5.2. El tribunal expresa que, si bien toda empresa industrial queda sometida a la normativa medioambiental, la línea eléctrica en cuestión fue construida respetando la normativa vigente en su momento, cuando aún no había sido emitida la resolución en la que la Administración identificaba dicha línea como necesitada de adaptación al real decreto. El TSJ CLM estima que no se deben imputar los hechos de la recurrente como negligentes y afirma que no concurre “el preciso elemento de culpabilidad, pues habrá sido el propio poder público el que ha autorizado y regulado unas exigencias insuficientes”.

Por otro lado, en conjunción con las medidas de prevención contra la electrocución y colisión, el reglamento incluye una disposición adicional única y una disposición transitoria única, que funcionan conjuntamente estableciendo un régimen de adaptación de las LAAT. Por un lado, la disposición adicional única pone a disposición de los titulares de las líneas un Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas a las prescripciones técnicas del RDPA. El plan financiará la totalidad de las adaptaciones de las LAAT con conductores desnudos situadas en cualquiera de los espacios protegidos por el RDPA, en las condiciones previstas por la disposición transitoria única. Este plan ha sido desarrollado por medio del 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 RDPA.

Por último, en cuanto al régimen sancionador para las infracciones perpetradas en el ámbito del RDPA, su artículo 10 se remite al título X de la Ley 54/1997 y a la “normativa medioambiental que, en su caso, resulte de aplicación”⁶⁰.

2.4. Crítica al Real Decreto 1432/2008

Tras la descripción del RDPA, se procede a continuación a realizar una crítica del mismo, por ser la norma nacional orientada específicamente al tema principal sobre el

⁶⁰ Art. 10 RDPA.

que versa este trabajo, las colisiones y electrocuciones de las aves silvestres contra las LAAT.

Esta crítica tendrá la siguiente estructura: en primer lugar, se abordará la adecuación del RDPA a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en adelante, LRM), centrándose en las obligaciones impuestas a los operadores económicos en la propia ley y en el principio «quien contamina paga». En segundo lugar, se comentará la posible infracción de la reserva de ley en materia sancionadora y el principio de tipicidad en materia sancionadora. En tercer lugar, se discutirá el ámbito territorial de aplicación del RDPA y sus limitaciones, tratando de dar respuesta a la pregunta de si los lugares a proteger definidos en el ámbito de aplicación del reglamento son suficientes para conseguir la efectiva protección de la avifauna frente a las causas de mortandad en cuestión. Por último, se hará referencia a las medidas de prevención de la colisión de las aves con las líneas eléctricas, particularmente al hecho de que son voluntarias en el caso de aquellas ya existentes a la entrada en vigor del RDPA.

2.4.1. Adecuación del Real Decreto 1432/2008 a la Ley de Responsabilidad Medioambiental

En el preámbulo del RDPA se mencionan varias disposiciones normativas con el objetivo de dejar clara la motivación e inspiración del mismo, tales como el artículo 45 CE⁶¹, los artículos 9 y 10.2 de la Ley 21/1992⁶², y el artículo 54.1 LPNB, que transpone al ordenamiento jurídico español de la Directiva Hábitats⁶³. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico español se encuentra la Ley de Responsabilidad Medioambiental, norma con rango de ley de gran importancia en materia de protección del medioambiente, la cual no se ha referenciado en ninguna ocasión a lo largo del RDPA.

La LRM transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental, que regula un sistema de responsabilidad aplicable a los daños ambientales, con la finalidad de prevenirlos y

⁶¹ El artículo 45 CE establece el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente y el deber de conservarlo. Expresa que los recursos naturales deberán ser aprovechados racionalmente, y se deberá proteger y restaurar el medioambiente siempre que sea dañado, surgiendo en su caso la obligación de reparar el daño causado.

⁶² Los arts. 9 y 10.2 Ley 21/1992 hacen referencia a la protección contra accidentes originados por instalaciones eléctricas que generen daños y perjuicios en la flora, fauna y medio ambiente.

⁶³ Moreno Soldado, S. (2023). Marco legal de las electrocuciones de avifauna: vulneración del principio de reserva de ley, remisiones condicionales ilegales y errores jurídicos de los juzgados. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (34), 301-350. <http://gabilex.castillalamancha.es>

repararlos. El daño ambiental se define de igual manera en la Directiva y en el artículo 2.1 de la LRM, y abarca tanto perjuicios a las especies y hábitats naturales protegidos como daños a las aguas y al suelo. La parte más relevante para el presente estudio es la primera, de manera que se considerará un daño medioambiental a las especies y hábitats naturales protegidos cualquier perjuicio que “produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies”.

La principal cuestión que se tuvo en mente al elaborar este sistema fue que éste no afectara a los derechos de compensación por daños tradicionales, tal y como se expresa en el considerando 11 de la Directiva 2004/35/CE⁶⁴.

Así, el objeto de la LRM se articula alrededor de la responsabilidad de los operadores económicos de “prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que «quien contamina paga»”⁶⁵, siendo operador económico a efectos de esta ley aquel que obtiene beneficios económicos por la explotación de recursos naturales. De forma genérica, la ley establece en su preámbulo que la responsabilidad medioambiental radica en obligar al operador a paliar los daños que ha causado al medioambiente por medio de su actividad, y devolver la situación a su estado inicial haciéndose cargo de los costes que supongan las medidas de reparación.

De esta forma, este sistema de responsabilidad medioambiental prevé tanto medidas de reparación como medidas de prevención y evitación. En cuanto a las medidas de reparación, los operadores que realicen cualquiera de las actividades económicas previstas en el anexo III de la misma ley y que, en el ejercicio de dicha actividad, hayan producido un daño medioambiental, están obligados a informar sobre ello a las autoridades y a tomar las medidas de reparación previstas en el artículo 20, independientemente de que se haya incurrido en dolo, culpa o negligencia. Estas obligaciones deberán cumplirse de inmediato y sin necesidad de advertencia previa⁶⁶. En caso de los operadores económicos que realicen actividades no incluidas en dicho anexo,

⁶⁴ Moreno Guzmán, I. L. (2016). Aproximación al régimen vigente de responsabilidad ambiental. *Diario La Ley*, n° 8820.

⁶⁵ Art. 1 LRM.

⁶⁶ Arts. 19 y 20 LRM.

se precisará dolo, culpa o negligencia para que nazca la obligación de tomar dichas medidas.

En lo referente a las medidas de prevención y evitación, la LRM obliga a los operadores a tomar medidas preventivas en caso de existir un riesgo inminente de daño medioambiental como consecuencia de su actividad económica, debiendo hacerlo de forma inmediata y sin necesidad de advertencia⁶⁷.

En definitiva, los operadores económicos quedan obligados a adoptar tanto medidas de reparación como de prevención y evitación, debiendo sufragar los costes que se deriven de la adopción de dichas medidas en cumplimiento del principio «quien contamina paga», previsto en el artículo 9.1 LRM.

Una vez contextualizada la ley, queda claro que su omisión en el real decreto ha derivado en ciertas incoherencias entre ambas normas. En primer lugar, la disposición adicional única del RDPA se contrapone directamente con el principio «quien contamina paga», pues dicha disposición condiciona la puesta en marcha de los proyectos de adaptación de las LAAT existentes a la entrada en vigor del real decreto a la habilitación de la financiación del Plan de inversiones por parte del Gobierno. Ello se vuelve a reproducir en la disposición transitoria única, al expresar que “la ejecución del proyecto dependerá de la disponibilidad de la financiación prevista en el Plan de inversiones de la disposición adicional única”⁶⁸. El hecho de que nazca la obligación de presentar un proyecto de adaptación sobre una determinada LAAT implica que ésta no cumple con las prescripciones técnicas necesarias, suponiendo por tanto un riesgo para las especies de aves que transiten por el área en la que se encuentra dicha línea. La existencia de este riesgo inminente de daño a la avifauna implica que se deben tomar una serie de medidas de prevención y evitación, que en materia de protección contra las colisiones y electrocuciones implicarían la adaptación mediante un proyecto de las líneas eléctricas de las que se trate. Dado que los proyectos de adaptación están sujetos, en virtud del RDPA, a la financiación del Estado, el principio «quien contamina paga» queda desvirtuado.

Las sentencias del TSJ CLM a las que se ha hecho mención previamente en este trabajo tratan esta cuestión. La STSJ núm. 1/2023, en relación con el proyecto de adaptación que deben presentar los propietarios de las líneas en virtud del artículo 5.2,

⁶⁷ Art. 17 LRM.

⁶⁸ Disposición transitoria única, apartado 2 RDPA.

recoge que “la ejecución del proyecto presentado dependería de la disponibilidad de la financiación prevista en el Plan de inversiones previsto en el propio Real Decreto”. Lo mismo afirma la STSJ núm. 80/2023, donde el tribunal vuelve a hacer referencia a la financiación del proyecto de adaptación, expresando que “quien debe hacerse cargo del coste económico, que a la postre es básico, es el Estado y no la propietaria de la línea”⁶⁹.

En definitiva, el RDPA parece permitir a los titulares de las LAAT existentes a la entrada en vigor del mismo no ejecutar los proyectos de adaptación hasta que el Gobierno habilite el Plan de inversiones a la adaptación de líneas eléctricas. Este hecho podría interpretarse como una debilitación del principio «quien contamina paga», pues se desvirtúa la responsabilidad que la LRM otorga a los operadores económicos de hacerse cargo del coste de las medidas de reparación y prevención.

Además, los extensos plazos que establece el RDPA en las disposiciones adicional y transitoria única para la habilitación del Plan de inversiones y la ejecución de los proyectos de adaptación no contribuyen a la correcta protección de las aves frente a los tendidos eléctricos en necesidad de adaptación.

Por una parte, la disposición adicional única otorga un plazo de 5 años al gobierno para habilitar el plan de inversiones que financiará todas las adecuaciones técnicas de las LAAT existentes a la entrada en vigor del RDPA, y una vez otorgada la financiación a los titulares de las líneas, se les otorga otro plazo de 2 años para llevar a cabo la ejecución de los proyectos de adaptación. Simultáneamente, la disposición transitoria única proporciona a los titulares de dichas líneas el plazo de 1 año⁷⁰ para proponer al órgano competente el proyecto de adaptación, siempre y cuando se le exija por haber sido incluida en la resolución a la que hace referencia el art. 5.2 del real decreto.

El RDPA fue adoptado como norma que busca poner fin a la mortalidad de las aves silvestres por causa de electrocución y colisión con tendidos eléctricos de alta tensión. De la totalidad de su texto se deduce la importancia que tiene la conservación de la biodiversidad. Parece lógico pensar que para llevar a cabo una protección eficaz de las aves contra las electrocuciones y colisiones se deberían tomar acciones de forma inmediata para poder acabar con el problema con la mayor celeridad posible. Sin

⁶⁹ STSJ CLM núm. 80/2023, de 20 de marzo (Rec. 837/2020). ECLI:ES:TSJCLM:2023:825

⁷⁰ Dicho periodo comienza a contar desde la emisión, por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, de la resolución que determina cuáles son las LAAT existentes a la entrada en vigor del RDPA que no se ajustan a las prescripciones técnicas del mismo real decreto (art. 5.2 RDPA).

embargo, de los plazos de acción que propone este real decreto para la ejecución de las adaptaciones de las líneas eléctricas que lo requieren resulta evidente que la inmediatez a la que obliga la LRM en sus artículos 17, 19 y 20 no es respetada por el RDPA. En lugar de aplicarse efectivamente las medidas preventivas del real decreto desde el momento de su entrada en vigor, la aplicación de las medidas queda sujeta a que las CCAA actúen. Además, la publicación de las resoluciones del artículo 5.2 no implicará la aplicación directa e inmediata de las medidas preventivas, sino que dicha aplicación dependerá de otros factores.

Por añadidura, las LAAT a las que se refieren estos largos períodos de adaptación son las que mayor diferencia pueden marcar en la reducción de mortandad de las aves silvestres a medio y largo plazo, pues son las líneas que, estando actualmente en funcionamiento, precisan de cambios indispensables para evitar las colisiones y electrocuciones de las aves. Siendo que las modificaciones más importantes dependen de la disponibilidad de la financiación del Estado, no solo no se respeta la inmediatez con la que deben actuar los titulares de los tendidos eléctricos, sino que además se ralentiza el proceso de mejora de la situación en la que se encuentra la avifauna⁷¹.

De lo comentado se podría concluir que el RDPA no solo no menciona la LRM, sino que además no se adapta correctamente a ella y se generan contradicciones inaceptables. Tales contradicciones, generadas a partir de la aprobación de una norma de rango reglamentario que vulnera las disposiciones de una norma de rango legal, derivan en la potencial infracción del principio de jerarquía normativa. En el ámbito del Derecho administrativo, este principio se encuentra previsto en el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, su apartado 2 establece que “los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes”, y su apartado 3 expresa que “las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Para concluir, de la citada STS núm. 1215/2021 se deduce que la LRM debe ser aplicada de forma complementaria al real decreto. El tribunal afirma, en relación con el régimen sancionador del RDPA, que “cabe instruir, en su caso, un procedimiento

⁷¹ Moreno Soldado, S. (2023). *Op. cit.*, p. 20.

sancionador de acuerdo con los tipos de infracción previstos”, entre otros, “en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”. Así, de ninguna de las maneras cabría pensar que el RDPA pueda posicionarse en contra de la LRM, no solo por lo explicado en este epígrafe, sino también por lo afirmado por el TS en la citada disposición.

2.4.2. Respeto de la reserva de ley y del principio de tipicidad sancionadora

El respeto de la reserva de ley y del principio de tipicidad sancionadora ha sido uno de los aspectos debatidos en el ámbito del RDPA, concretamente en su complementariedad con el RECOTEC y las modificaciones introducidas por el RD 542/2020.

Dentro de los principios del derecho administrativo sancionador se encuentra el principio de legalidad que, recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, consiste en que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

En su sentencia núm. 10/2015, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) afirma que el principio legalidad comprende una doble garantía: por una parte, una garantía de orden material y por otra, de orden formal⁷². La garantía formal hace referencia al rango de las normas que tipifican conductas susceptibles de sanción, así como al rango de las normas que prevén las propias sanciones. La expresión “legislación vigente” que recoge el artículo 25.1 deriva en la existencia de una reserva de ley en materia sancionadora, afirmación que se corresponde con lo dicho por el artículo 25.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por el cual “la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley”. En lo relativo al derecho administrativo sancionador, la regulación de la materia sancionadora tiende a ser mediante leyes ordinarias, siendo posible la regulación de dicha materia por medio del decreto-ley. Además, en éste ámbito también se posibilita la intervención del reglamento a la hora de definir las conductas o complementar la definición de las sanciones⁷³.

⁷² STC núm. 10/2015, de 2 de febrero. ECLI:ES:TC:2015:10

⁷³ García Ureta, A. (2019). *Temas de Derecho Administrativo: Tomo II* (cap. 10, pp. 25-84). Marcial Pons.

La garantía material del principio de legalidad sancionadora, por su parte, se refiere a la necesidad de que las normas sancionadoras prevean de forma certera y clara la conducta a sancionar, así como el grado de la sanción impuesto a quien cometa la infracción⁷⁴.

En línea con lo expuesto, el principio de tipicidad en materia sancionadora implica que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”⁷⁵. Por lo tanto, ambos principios se encuentran interrelacionados pero no son iguales⁷⁶, lo cual debe tenerse en mente a la hora de abordar la cuestión discutida en este epígrafe.

En lo que respecta al RDPA, vuelve a ser preciso traer a colación la STS núm. 1215/2021, pues uno de los aspectos sobre los que resuelve es la potencial vulneración de varios principios del derecho administrativo sancionador, entre los que se encuentra el principio de tipicidad sancionadora. Recordemos que uno de los motivos del recurso consiste en la solicitud de nulidad de pleno derecho de las disposiciones introducidas por el RD 542/2020 en relación con el RDPA y el RECOTEC, por las que se incluyen dos defectos relacionados con diseño y el mantenimiento de las líneas eléctricas que, estando relacionados con el incumplimiento de las prescripciones técnicas del RDPA, de producirse, constituirían una infracción grave o muy grave en el ámbito de aplicación del RECOTEC.

Así, la parte recurrente afirma que la nueva clasificación de defectos incluye nuevas infracciones, o, al menos, modifica las infracciones existentes sin haberse fundamentado adecuadamente. En ese sentido, alega la recurrente que no se respeta el principio de tipicidad en materia sancionadora por no existir el fundamento legal pertinente.

El TS concluye que las normas impugnadas por el recurrente son “de seguridad industrial” y no de carácter sancionador, de manera que “no establecen ningún tipo de infracción”, sino que se remiten a las sanciones dispuestas por otras normas con rango de ley. El tribunal considera que “la calificación de defectos de diseño y mantenimiento de las líneas no está vinculada con la posible tipificación de las infracciones”, dado que dicha

⁷⁴ García Ureta, A. (2019). *Op. cit.*, p. 36.

⁷⁵ Art. 27.1 LRJSP.

⁷⁶ García Ureta, A. (2019). *Op. cit.*, p. 42.

calificación se refiere a las prescripciones técnicas del RDPA, que se configuran separadamente del derecho sancionador.

Añade el TS que, en cualquier caso, las disposiciones sancionadoras a las que se debería acudir en caso de concurrir una infracción del RDPA, serían las correspondientes a la Ley del Sector Eléctrico, LRM o LPNB, tal y como establece el artículo 10 del real decreto.

Por tanto, de lo establecido por la sentencia se podría concluir que la problemática no se encuentra en determinar si existe o no una infracción del principio de legalidad y reserva de ley ni del principio de tipicidad en materia sancionadora, sino que se trata, más bien, de un aspecto procedimental⁷⁷.

2.4.3. La problemática definición del ámbito de aplicación territorial del Real Decreto 1432/2008

Otra de las grandes críticas que ha venido recibiendo el RDPA desde su emisión está relacionada con su ámbito de aplicación. Como se comentaba en el epígrafe anterior, las LAAT que entran dentro del ámbito territorial de aplicación del real decreto son aquellas ubicadas dentro de las zonas de protección definidas en su artículo 4. En consecuencia, se podría decir que las aves que quedan protegidas por el real decreto son aquellas que habiten en estado salvaje en dichas zonas o tiendan a volar sobre ellas.

Los espacios designados como zonas de protección a efectos del RDPA son tres: los territorios designados como ZEPA, los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación diseñados por las CCAA para las aves recogidas en el CEEA o catálogos autonómicos de especies amenazadas, y las áreas consideradas prioritarias en lo que se refiere a “reproducción, alimentación, dispersión y concentración local”. De esta forma, el real decreto no aplica a los demás espacios que las Directivas europeas y la LPNB han considerado susceptibles de ser protegidos, como son el resto de lugares pertenecientes a la Red Natura 2000. Así, las especies de aves que viven o transitan con frecuencia estos lugares parecen quedar fuera de la protección por medio de la prevención de electrocuciones y colisiones.

En vista de la importancia que el régimen jurídico europeo y la normativa básica nacional han otorgado a identificar y designar este tipo de espacios protegidos, resulta

⁷⁷ Palomar Olmeda, A. (2021). Los vicios del procedimiento en la elaboración de las disposiciones de carácter general: la STS de 7 de octubre de 2021. *Diario La Ley*, N°9968.

incomprensible el hecho de que, de todos ellos, solamente las ZEPA sean protegidas por el RDPA. Así lo afirma la STS núm. 1215/2021, que en su fundamento jurídico sexto señala que “el riesgo siempre es 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 artículo 4 del Real Decreto 1432/2008”⁷⁸. Análogamente, el TJUE señala que “de las disposiciones de la Directiva hábitats relativas a la protección de los lugares resulta, además, que la protección de las especies animales no puede limitarse a los lugares protegidos”⁷⁹.

En tal sentido, por mucho que el real decreto sea la norma que regula específicamente la colisión y la electrocución de la avifauna a nivel nacional y en ella solo se incluyan las zonas de protección del art. 4, los operadores económicos y titulares de las líneas eléctricas no deben ignorar el resto de espacios protegidos por la LPNB y las Directivas de Aves y Hábitats. Deberán llevar a efecto las medidas preventivas y protectoras pertinentes, pues se les ha otorgado un papel de “garante legal de la protección de las aves”⁸⁰ por ser titulares de las infraestructuras que se han posicionado como el catalizador de la mayor causa de mortandad no natural de las aves.

Sin embargo, dejando a un lado el papel que cumplen los operadores económicos e independientemente de las obligaciones que tengan en el ámbito de la legislación y fuera de ella, lo cierto es que existe una clara insuficiencia regulatoria con respecto los espacios no integrados en la Red Natura 2000 en lo que a electrocuciones y colisiones con LAAT se refiere.

Las ZEPA no incluyen todas y cada una de las especies de aves existentes, sino solo aquellas que necesitan de una protección reforzada y específica por su vulnerabilidad a ciertos riesgos y amenazas⁸¹. Puede darse la situación en la que un determinado espacio natural reúne las características para ser designado ZEC e incluya, al mismo tiempo, ciertas especies de aves que quizá no son tan vulnerables como para incluirse dentro de una ZEPA, por lo que dichas aves no se verían protegidas por el real decreto.

En definitiva, las aves silvestres que habitan o transitan usualmente por alguna de las zonas de protección no previstas por el ámbito territorial de aplicación del real decreto

⁷⁸ STS núm. 1215/2021, de 7 de octubre (Rec. 202/2020). ECLI:ES:TS:2021:3683

⁷⁹ STJUE de 11 de junio de 2020, Asunto C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458.

⁸⁰ Moreno Soldado, S. *Op. cit.*, p. 31.

⁸¹ STJUE de 11 de julio de 1996, asunto C-44/95. ECLI:EU:C:1996:297

quedarían sujetas a las medidas de protección generales a nivel nacional y autonómico, pero no bajo el régimen de protección y prevención frente a electrocuciones y colisiones del RDPA.

2.4.4. Voluntariedad de las medidas anticolidión para las LAAT existentes a la entrada en vigor del Real Decreto 1432/2008

En la sección segunda de este trabajo se proporcionaban datos estadísticos sobre la mortalidad no natural de las aves silvestres, y se concluía que la muerte por colisión con líneas eléctricas era la más registrada con alrededor de un 40% de ingresos. Es por esta razón que se dedica un apartado de este trabajo a comentar el artículo 3.2 del RDPA, que determina las medidas anticolidión como voluntarias para aquellas LAAT con conductores desnudos que ya existían a la entrada en vigor del real decreto.

La voluntariedad de las medidas anticolidión para este tipo de tendidos eléctricos se recalca en la disposición transitoria única. En su apartado 3 establece que las CCAA deberán elaborar un inventario de las líneas eléctricas del artículo 3.2 que supongan una “significativa y contrastada” mortalidad por colisión, pero no se obliga a los titulares de los tendidos a aplicar las medidas mencionadas. Asimismo, el artículo 7, en el que se describen las medidas de prevención de la colisión, afirma que las líneas eléctricas que habrán de ajustarse a estas medidas son las LAAT con conductores desnudos de nueva construcción.

Siendo que la mortalidad por colisión contra tendidos eléctricos es la causa que lidera el número de muertes de aves silvestres por causas no naturales, no parece adecuado que las medidas dirigidas a prevenir estos siniestros sean voluntarias de ninguna de las maneras. Como afirma la STS núm. 1215/2021, la peligrosidad es inherente al vuelo de cualquier animal alado que transita por lugares en los que hay cualquier tipo de obstáculo, ya sea natural o artificial. Las barreras naturales siempre han sido inevitables, y las artificiales actualmente también lo son, pues no se van a destruir las infraestructuras eléctricas que ya se han construido ni se dejarán de construir nuevas⁸². De ahí la importancia de crear nuevas instalaciones que se ajusten a las prescripciones técnicas del real decreto y modificar las existentes para que prevengan las colisiones de las aves en la medida de lo posible.

⁸² Es importante recordar que las aves y demás especies voladoras son susceptibles de colisionar con cualquier tipo de infraestructura diferente de las de tipo eléctrico que se están tratando en este estudio.

3. El caso concreto de la CAPV

Una vez abordados los marcos jurídicos europeo y estatal, se procede a continuación al análisis y comentario del caso concreto de la CAPV. La regulación autonómica se posiciona como una pieza clave en el proceso de transposición de disposiciones europeas a nivel autonómico y local.

En efecto, la LPNB fue promulgada en el ámbito legislativo estatal, y ha sido objeto de desarrollo autonómico en algunas CCAA, dada la descentralización de competencias en materia de medioambiente prevista en el ordenamiento jurídico español. En ese sentido, el artículo 148.1.9ª CE otorga a las CCAA competencias de gestión en la protección del medio ambiente, al mismo tiempo que el artículo 149.1.23ª CE recoge que la legislación básica sobre protección del medio ambiente corresponde al Estado, correspondiendo a las CCAA la normativa de desarrollo y ejecución.

En aplicación de dichas previsiones al supuesto que nos ocupa y poniendo en el foco principal sobre la CAPV, la naturaleza susceptible de transferencia de la competencia en medio ambiente hizo posible la delegación de la misma a la CAPV, que se materializó en la incorporación de esta competencia al Estatuto de Autonomía del País Vasco. En concreto, su artículo 11.1 a) recoge la competencia de la CAPV en desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de medioambiente y ecología.

A este respecto, la LPNB constituye el marco jurídico básico en protección del medio ambiente y biodiversidad, siendo la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi (en adelante, LPNE) la que desarrolla la normativa básica, considerándose la norma principal del régimen jurídico de la CAPV en materia medioambiental.

La LPNE sigue fielmente las bases de las Directivas europeas y la LPNB en lo que a protección de la avifauna se refiere. Introduce la Red Natura 2000 como espacio natural sobre el que recae la protección de la ley, definiéndola de la misma manera que las directivas y la ley nacional⁸³, y otorgando a los órganos forales competentes la competencia de gestión de esta red. Establece, además, la obligación de garantizar la

⁸³ El art. 57 LPNE establece que la Red Natura 2000 está conformada por los lugares de importancia comunitaria (LIC), las zonas especiales de conservación (ZEC) y las zonas de especial protección para las Aves (ZEPA), que serán identificados y designados en base a lo establecido por las normas europeas y la LPNB.

conservación de las especies que viven en estado salvaje por medio de la protección de sus hábitats⁸⁴. La ley también genera una versión específica vasca del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del catálogo de especies amenazadas nacional en sus artículos 68 y 69, respectivamente. Ambos listados incluyen especies silvestres especialmente vulnerables y susceptibles de una protección más exhaustiva frente al daño que puedan sufrir de manera no natural.

A diferencia de la LPNB, la LPNE hace referencia expresa a la vulnerabilidad que sufren las aves silvestres debido a las colisiones y electrocuciones contra infraestructuras eléctricas. Concretamente, las letras c) y d) del artículo 28 obligan a que las nuevas instalaciones de producción, transporte y distribución de energía, así como las modificaciones de las ya existentes, sean diseñadas minimizando riesgos de colisión y electrocución, así como evitando, en la medida de lo posible, que dichas infraestructuras supongan una barrera física para la normal circulación de las aves silvestres. Esta no es más que una manera de incluir la esencia del RDPA en la norma autonómica.

En ese sentido, las autoridades administrativas de la CAPV en materia ambiental han aplicado el RDPA de manera diligente, pues han cumplido con la obligación de delimitar las zonas de protección del artículo 4 del real decreto, ubicadas dentro del territorio de esta región. Esta identificación se llevó a cabo través de la 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.

La Orden delimita como zonas de protección siete ZEPA y dos Planes de Gestión referidos a especies de aves especialmente vulnerables a la mortalidad por colisión y electrocución contra líneas eléctricas, cuyos ámbitos de aplicación constituyen dos zonas más de protección. También se identifican como zona de protección las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aves silvestres teniendo en cuenta ciertas especies de aves, como son las rapaces rupícolas predadoras, cigüeñas y el milano real⁸⁵.

⁸⁴ Art. 67 LPNE.

⁸⁵ Art. 1 c) Orden de 6 de mayo.

Además, la obligación a la que quedan sujetas las autoridades de las CCAA en virtud del artículo 5.2 fue cumplida mediante la 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. No obstante, el plazo establecido para ello no fue cumplido, pues la resolución referenciada por el art. 5.2 estaba sujeta al plazo de un año desde la entrada en vigor del real decreto, y la Resolución de 18 de junio fue emitida en el año 2018, diez años más tarde de la promulgación del RDPA.

IV. CONCLUSIONES

Las aves silvestres enfrentan en su supervivencia diversas causas de mortandad no natural, siendo las más destacadas la colisión y la electrocución de la avifauna contra los tendidos eléctricos. El mundo actual se enfrenta a una elevada demanda de energía eléctrica, y precisa de este tipo de infraestructuras eléctricas para hacerle frente. La instalación masiva de líneas eléctricas para el transporte de dicha energía, así como las infraestructuras de generación de la misma, tales como los aerogeneradores de energía eólica, son necesarias para el aprovisionamiento de energía eléctrica a toda la población. Si bien este tipo de infraestructuras contribuyen a una producción energética más limpia y sostenible, están suponiendo un perjuicio a la diversidad biológica de las aves.

El Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que las autoridades españolas se centraron en regular ciertas medidas de prevención de las colisiones y electrocuciones de las aves contra las líneas eléctricas de alta tensión, fue promulgado con el objetivo de disminuir los fallecimientos de la avifauna por estas causas. Este trabajo se ha centrado en analizar, entre otros, este reglamento, y se han llegado a una serie de conclusiones.

En primer lugar, resulta muy complicado decidir hasta qué punto se debe proteger a las aves silvestres de los tendidos eléctricos y en qué medida, pues España contiene instalaciones de líneas eléctricas que se extienden a lo largo de decenas de miles de kilómetros. En ciertos puntos de este trabajo se ha criticado la poca cobertura del Real Decreto 1432/2008 por proteger únicamente determinados espacios, dejando fuera de esta protección múltiples lugares que, *a priori*, también precisan de dicha protección, como son los lugares de importancia comunitaria y las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000. Ahora bien, la elaboración de una normativa que aporte cobertura a la totalidad de las zonas mencionadas no solo resultaría complicado, sino que además

implicaría un desembolso económico muy alto en concepto de adaptación y aplicación de medidas de prevención a todos los tendidos eléctricos instalados en las zonas prioritarias de protección.

En segundo lugar, del estudio del Real Decreto 1432/2008 se ha concluido que esta norma plantea múltiples incorrecciones y se muestra incompleta en algunos aspectos. En un análisis conjunto con las demás normas nacionales en materia de protección medioambiental, se han detectado numerosas contradicciones entre esta norma y otras normas de rango legal, tales como la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. Se ha concluido que el Real Decreto no se adecúa correctamente a las disposiciones de esta ley, principalmente en lo referido a la responsabilidad de los operadores económicos y su obligación de hacerse cargo de la financiación y puesta en marcha inmediata de las medidas de protección y prevención de daños y riesgos ambientales, entre los que se encuentran los perjuicios a la avifauna. Como consecuencia, se ha concluido la concurrencia de una potencial infracción al principio de jerarquía normativa por parte del real decreto.

En tercer lugar, tras haber realizado una revisión bibliográfica y estadística en la que se han encontrado datos indicativos de que tanto la colisión como la electrocución de las aves contra tendidos eléctricos son causas de siniestralidad extremadamente problemáticas, que suponen la persistente disminución de la población de la avifauna, el Real Decreto 1432/2008 define como voluntarias las medidas de prevención contra la colisión. Este hecho resulta cuanto menos sorprendente, dado el alto porcentaje de fallecimientos de aves silvestres que se ha venido registrando por esta causa de mortandad no natural.

En conclusión, el Real Decreto 1432/2008 presenta grandes carencias que se han manifestado de forma clara en su aplicación por parte de los tribunales. Preocupa especialmente el bajo grado de efectividad alcanzado en la protección de las aves silvestres frente a las colisiones y electrocuciones con tendidos eléctricos, porque lo cierto es que, en lugar de verse una mejora en la situación, los datos e informes de expertos en la materia muestran lo contrario. Teniendo en cuenta que el Real Decreto 1432/2008 no ha sido modificado desde su emisión hace más de diez años, periodo de tiempo que coincide con la etapa de mayor empeoramiento de la situación, parece razonable pensar

que se acerca el momento de redefinir el régimen de prevención y protección previsto por el Real Decreto 1432/2008.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, J. C., Martín Fierro, I., Infante, O., Valls, J. y Domínguez, J. (2011). *Directrices para la evaluación del impacto de los parques eólicos en aves y murciélagos*. Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife). https://www.aeeolica.org/uploads/documents/564-directrices-para-la-evaluacion-del-impacto-de-los-parques-eolicos-en-aves-y-murcielagos_seo-birdlife.pdf
- Costa, M.T. (2016). Evolución del sector eléctrico español (1975-2015). *Información Comercial Española. Revista de Economía ICE*, 889-890, núm. Marzo-junio. 139-156.
- Fayos Álvarez, A. (2009). *Líneas eléctricas y transporte de energía eléctrica* (cap. 1, pp. 11-32). Editorial: Universitat Politècnica de València.
- Ferrer, M. (2012). *Aves y tendidos eléctricos: del conflicto a la solución*. Endesa SA y Fundación Migres. https://www.researchgate.net/publication/344513583_AVES_Y_TENDIDOS_ELECTRICOS_DEL_CONFLICTO_A_LA_SOLUCION
- García Tapia, G. y López-Jiménez, N. (2023). *Informe sobre las causas de mortandad no natural de avifauna en España*. Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife) https://www.researchgate.net/profile/Nicolas-Lopez-Jimenez-2/publication/368469504_Informe_sobre_las_causas_de_mortalidad_no_natural_de_avifauna_en_Espana/links/63ea4b8f4dcb750da75701b1/Informe-sobre-las-causas-de-mortalidad-no-natural-de-avifauna-en-Espana.pdf
- García Ureta, A. (2010). *Derecho Europeo de la Biodiversidad: Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna* (cap. 4, pp. 437-713). Iustel.
- García Ureta, A. (2019). *Temas de Derecho Administrativo: Tomo II* (cap. 10, pp. 25-84). Marcial Pons.
- García Ureta, A. (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. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (134). <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00255>
- García Ureta, A., y Lazkano Brotóns, I. (2013). Reflexiones jurídicas sobre la gestión multinivel de los Lugares de la Red Natura 2000. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, (11), 45-61.

- Gobierno de España. (s.f.). *Estrategias y planes de conservación y recuperación*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/habitats-especies-marinos/especies-marinas/estrategias-conservacion-recuperacion.html>
- Gobierno de España. (s.f.). *Estrategias y planes de conservación y recuperación*. [En línea] Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/habitats-especies-marinos/especies-marinas/estrategias-conservacion-recuperacion.html>
- Liviano García, S. y Morrón Conejero, A. (2013). Ensayo de nuevos elementos para la protección de la avifauna en líneas aéreas de alta tensión. *Técnica industrial*, 302. <https://www.tecnicaindustrial.es/wp-content/uploads/Numeros/87/1338/a1338.pdf>
- Martelo Gómez, R. J., Moreno Díaz, H. y Villabona Gómez, N. (2017). Caracterización de simuladores para medir la potencia en recursos eólicos. *Congreso Internacional de Energías Renovables – CIERG*. 60-70.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.). Convenio de Berna o Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/ce-conv-int-berna.html>
- Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. (2020). Zonificación Ambiental para la Implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/documento1memoria_tcm30-518028.pdf
- Moreno Guzmán, I. L. (2016). Aproximación al régimen vigente de responsabilidad ambiental. *Diario La Ley*, n° 8820.
- Moreno Soldado, S. (2023). Marco legal de las electrocuciones de avifauna: vulneración del principio de reserva de ley, remisiones condicionales ilegales y errores jurídicos de los juzgados. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (34), 301-350. <http://gabilex.castillalamancha.es>
- National Geographic (s.f.). Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com.es/animales/aves>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

- Palomar Olmeda, A. (2021). Los vicios del procedimiento en la elaboración de las disposiciones de carácter general: la STS de 7 de octubre de 2021. *Diario La Ley*, N°9968.
- Posso, F., Acevedo, J. y Hernández, J. (2014). El impacto económico de las energías renovables. *Aibi revista de investigación, administración e ingeniería*, 2(2), 22-26.
- Red Eléctrica de España (2022, 22 de diciembre). *La eólica y la fotovoltaica baten récord de generación eléctrica en España en 2022*. [Nota de prensa] <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2022/12/la-eolica-y-fotovoltaica-baten-record-de-generacion-electrica-en-espana-en-2022>
- Red Eléctrica de España (s.f.). Gestor de la red y transportista. Disponible en: <https://www.ree.es/es/actividades/gestor-de-la-red-y-transportista#:~:text=Instalaciones%20en%20servicio,MVA%20de%20capacidad%20de%20transformaci%C3%B3n>
- Sánchez Barboza, L., Pérez Pineda, R.E. y Vásquez Stanescu, C. (2018). Eficiencia de países desarrollados en el control del uso de combustibles fósiles para generar energía. *Revista científica ECOCIENCIA*, 4(2), 58-71. Disponible en: <https://doi.org/10.21855/ecociencia.42.28>

VI. ANEXO DE LEGISLACIÓN

- **Legislación europea**

- Comunicación de la Comisión: “Infraestructura de transporte de energía y legislación de la UE sobre protección de la naturaleza”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 213, de 18 de junio de 2018.
- Directiva (UE) 2009/147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 20, de 26 de enero de 2010.
- 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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 143, de 30 de abril de 2004.
- 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. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 206, de 22 de julio de 1992.

Instrumento de Ratificación de la Convención sobre conservación de las especies migratorias de animales silvestres, hecho en Bonn el 23 de junio de 1979. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 259, de 29 de octubre de 1985.

Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 235, de 1 de octubre de 1986.

Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 335, de 29 de diciembre de 2022.

Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 223, de 10 de enero de 2024.

- **Legislación nacional**

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 176, de 23 de julio de 1992.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 255, de 24 de octubre de 2007.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 64, de 15 de marzo de 2019.

Ley 9/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 46, de 23 de febrero de 2011.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 222, de 13 de septiembre de 2008,

Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 92, de 18 de abril de 2017.

Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 82

Real Decreto 542/2020, de 26 de mayo, por el que se modifican y derogan diferentes disposiciones en materia de calidad y seguridad industrial. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 172, de 20 de junio de 2020.

- **Legislación autonómica**

Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 303, de 20 de diciembre de 2021.

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. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 96, de 23 de mayo de 2016.

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. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 137, de 17 de julio de 2018.

VII. ANEXO DE JURISPRUDENCIA

- STJUE de 27 de abril de 1988, asunto C-252/85. ECLI:EU:C:1988:202
- STJUE de 11 de julio de 1996, asunto C-44/95. ECLI:EU:C:1996:297
- STJUE de 28 de febrero de 1991, asunto C-57/89 ECLI:EU:C:1991:89
- STJUE de 13 de enero de 2005, asunto C-117/03. ECLI:EU:C:2005:16
- STJUE de 11 de junio de 2020, Asunto C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458
- STJUE de 2 de agosto de 1993. Asunto C-335/90. ECLI:EU:C:1993:331
- STC núm. 10/2015, de 2 de febrero. ECLI:ES:TC:2015:10
- STS núm. 1215/2021, de 7 de octubre (Rec. 202/2020). ECLI:ES:TS:2021:3683
- STSJ CL núm. 756/2023, de 26 de junio (Rec. 379/2020). ECLI:ES:TSJCL:2023:2781
- STSJ CLM núm. 1/2023, de 9 de enero (Rec. 545/2020). ECLI:EU:C:1996:297
- STSJ CLM núm. 80/2023, de 20 de marzo (Rec. 837/2020). ECLI:ES:TSJCLM:2023:825
- STSJ CLM núm. 329/2022, de 21 de noviembre (Rec. 544/2020). ECLI:ES:TSJCLM:2022:3279