

Protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas

Anna Mulà Arribas. Abogada

INTERcids, operadores jurídicos por los animales
equipotecnico@intercids.org

RESUMEN:

Una de las causas más frecuentes de mortandad no natural en la avifauna es la electrocución de las aves en las estructuras de conducción eléctrica, hasta el punto de suponer actualmente el principal problema de conservación para varias de las especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Teniendo en cuenta estas circunstancias, se aprobó 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, con el objetivo de minimizar su afección a las aves. Desde su aprobación, la Administración del Estado, las comunidades autónomas y los titulares de líneas eléctricas han venido realizando actuaciones para la corrección de las líneas eléctricas, si bien estas actuaciones resultan insuficientes, siendo necesaria una mayor implicación para evitar que las aves se electrocuten o colisionen con las líneas eléctricas y al mismo tiempo se garantice el suministro eléctrico y la calidad de dicho suministro.

Introducción

Según los datos procedentes de fuentes científicas y de la Administración, la electrocución y la colisión de la avifauna causada por las líneas y tendidos eléctricos, es la causa de mortalidad no natural más importante, así como una de las principales

amenazas para las especies de aves protegidas por la ley, particularmente las rapaces y otras aves de gran envergadura que utilizan estas estructuras para detenerse a reposar o a alimentarse durante sus viajes migratorios o en los desplazamientos dentro de su territorio.

Este fenómeno, muy habitual por el elevado número de aves afectadas, ha sido tratado por diversos instrumentos internacionales, así como por la legislación de la Unión Europea, estatal y autonómica, en los términos que se describen en los próximos apartados.

Instrumentos normativos de aplicación

- Internacional

- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres.

La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), o Convención de Bonn¹, ratificada por España en 1985, tiene como objetivo conservar las especies migratorias en toda su área de distribución natural. Varias resoluciones, recomendaciones y acuerdos firmados en virtud de esta Convención son pertinentes para la gestión de conflictos entre los animales migratorios y la infraestructura energética, en particular las líneas eléctricas aéreas:

- La Resolución 7.4, aprobada por la Conferencia de las Partes en su séptima reunión (Bonn, 18 a 24 de septiembre de 2002), relativa a la electrocución de aves migratorias²; las “Prácticas sugeridas para la Protección de las Aves en tendidos eléctricos” (UNEP/CMS/Inf.7.21); y la PNUMA/CMS/Resolución 10.11, adoptada por la Conferencia de las Partes en su Décima Reunión (Bergen, 20-25 de noviembre de 2011), sobre tendidos eléctricos y aves migratorias³.
- El Plan de Acción del Memorando de Entendimiento sobre la Conservación de las Aves de Presa Migratorias de África y de Eurasia⁴, firmado por España en 2015, considera las líneas eléctricas una amenaza principal para las aves y formula una acción prioritaria para reducir su efecto.

¹ <https://www.cms.int/es/page/texto-de-la-convención>

² https://www.cms.int/sites/default/files/document/Res_7_04_ELECTROCUCION_sp_0_0.pdf

³ https://www.cms.int/sites/default/files/document/10_11_powerlines_s_0_0_0.pdf

⁴ https://www.cms.int/sites/default/files/document/cop11_Doc_23_1_4_Rev1_Plan_de_acción_aves_terrestres_S.pdf

- El Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeuroasiáticas (AEWA en sus siglas en inglés, Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds), solicita una acción coordinada a todo lo largo y ancho de las rutas migratorias. Las Directrices de AEWA sobre cómo evitar o mitigar el impacto de las redes eléctricas, aprobadas en 2012, ayudan a las partes, entre las cuales se encuentra España, a cumplir sus obligaciones en virtud del Acuerdo⁵.
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa.

El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, o Convenio de Berna⁶, ratificado por España en 1986, ha desempeñado un papel significativo en el refuerzo del trabajo sobre la conservación de la biodiversidad en Europa. El Comité Permanente del Convenio de Berna aprobó en 2004 la Recomendación nº 110 sobre la minimización de los efectos adversos de las instalaciones de transporte de electricidad aéreas (líneas eléctricas) en las aves⁷. En 2011, el Comité Permanente solicitó a las partes del Convenio que informasen con carácter bianual de los avances en la aplicación de dicha recomendación.

- Unión Europea

- Directivas de la UE sobre protección de la naturaleza (Directivas sobre aves y hábitats).

Al igual que todas las actividades de desarrollo dentro la UE, las infraestructuras de transporte de energía deben ajustarse plenamente a su política medioambiental, en particular la Directiva sobre aves Directiva 2009/147/CE (versión codificada de la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres, modificada) y la Directiva sobre hábitats (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), que son la piedra angular de la política de la UE en materia de biodiversidad. Dichas Directivas permiten a todos los Estados miembros de la UE trabajar juntos, dentro de un marco legislativo común, para conservar las especies y los hábitats más amenazados y valiosos de Europa en toda su área de distribución natural dentro de la UE, con independencia de las fronteras políticas o administrativas.

⁵ <https://www.unep-awea.org>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-25961>

⁷ <https://rm.coe.int/1680746272>

Se han analizado los posibles efectos de la infraestructura de la red eléctrica en las aves silvestres europeas en particular. Se trata de un asunto que ha recibido mucha atención en los últimos años. Las aves, y posiblemente los murciélagos, pueden chocar contra distintas partes de los tendidos eléctricos aéreos y otras instalaciones eléctricas por encima del suelo. El nivel de riesgo de colisión depende mucho de la localización y de las especies presentes, así como de factores meteorológicos y de visibilidad y del diseño específico de los propios tendidos (especialmente en el caso de electrocución). Las especies longevas que presentan una baja tasa de reproducción o que son raras o ya se encuentran en un estado de conservación vulnerable (por ejemplo las águilas, buitres y cigüeñas) pueden estar particularmente en peligro. Por lo que respecta a los murciélagos, lamentablemente hay una carencia general de estudios sobre los posibles riesgos y repercusiones de la colisión con los tendidos eléctricos aéreos, debido a las dificultades de control de las muertes de animales pequeños a lo largo de estas largas infraestructuras lineales.

Algunas especies europeas protegidas son más vulnerables a determinados tipos de efectos -especialmente por electrocución y colisión- debido a su tamaño, morfología, comportamiento y distribución. La electrocución puede tener un impacto importante en varias especies de aves, provocando la muerte de miles de ellas cada año. Puede producirse cuando un ave toca los dos conductores de fase o un conductor y una derivación a tierra simultáneamente, especialmente cuando las plumas están mojadas (Bevanger, 1998). Las especies que se ven especialmente afectadas con frecuencia por la electrocución son las ciconiformes, falconiformes, estrigiformes y passeriformes (Bevanger, 1998). La colisión con tendidos eléctricos causa la muerte de millones de aves en todo el mundo y puede provocar una elevada mortalidad en algunas especies (Bevanger 1994, 1998; Janss 2000; APLIC, 2006; Drewitt y Langston, 2008; Jenkins et al., 2010; Martin, 2011; Prinsen et al., 2011). Los datos empíricos y las consideraciones teóricas indican que las especies con elevada carga alar y baja relación de aspecto corren un gran riesgo de colisión con tendidos eléctricos. Estas aves se caracterizan por la rapidez de vuelo, y la combinación de cuerpo pesado y alas pequeñas limita la rapidez de reacción ante obstáculos imprevistos (Bevanger, 1998). Cuando se considera el número de víctimas de colisión declaradas en relación con la abundancia y el tamaño de la población de la especie en cuestión, algunas especies de galliformes, gruiformes, pelecaniformes y ciconiformes parecen verse afectadas de forma desproporcionada (Bevanger, 1998)⁸.

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0618\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0618(02)&from=ES)

- Estatal

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la Biodiversidad.

Con carácter general, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la Biodiversidad, establece el régimen jurídico básico de la conservación, el uso sostenible, la mejora y la restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Su art. 54 dispone que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera.

Entre los procedimientos prohibidos para la captura o muerte de animales, se encuentran los enumerados en el Anexo VII, incluidos los “medios masivos o no selectivos” tales como los “aparatos electrocutantes, dispositivos eléctricos y electrónicos que pueden matar o aturdir”.

- 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 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, debe su existencia a la necesidad de dar solución a este problema ad hoc, dictándose con la intención de reducir el riesgo de electrocución y colisión para la avifauna mediante el establecimiento de normas de carácter técnico de aplicación a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, lo que, según su art. 1, redundará a su vez en una mejor calidad del servicio suministrado. La corrección de líneas eléctricas peligrosas para la avifauna también reducirá el riesgo de incendios forestales, provocados por aves electrocutadas que caen al suelo incendiadas.

El Real Decreto establece obligaciones dirigidas a las CCAA y a las empresas, indicando que las CCAA tenían que declarar zonas de protección y realizar y publicar un inventario de las líneas existentes que provocaban una significativa y contrastada mortalidad por colisión de aves protegidas legalmente. A su vez, los titulares de las líneas eléctricas tenían que presentar el correspondiente proyecto para adaptarlas a las

prescripciones técnicas pertinentes. Hasta la fecha, no todas las CCAA han aprobado y publicado estos listados.

Actualmente, las líneas no cuentan tampoco con medidas adecuadas frente a la electrocución y colisión de animales.

En el art. 6 del Real Decreto 1432/2008, se prevén las medidas de prevención contra la electrocución de aves en líneas eléctricas aéreas de alta tensión. Para el desarrollo de las correcciones de tendidos eléctricos encaminadas a la prevención contra la electrocución se debe considerar el marco normativo estatal y autonómico recogido en las Recomendaciones técnicas para la corrección de los apoyos eléctricos del riesgo de electrocución de aves, para la adaptación de las líneas eléctricas al Real Decreto 1432/2008 (MITECO, 2018)⁹ y en concreto en el referido RD, en el 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 y en los Decretos y Resoluciones autonómicas que recogen condiciones que deben cumplir las instalaciones eléctricas existentes y de nueva construcción.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, sobre la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión, que en el momento de publicarse, no cumplían con las prescripciones técnicas, se dictó el 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 tensión¹⁰.

- 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.

⁹https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/recomendacionesdecorrecciontendidoselectricosjunio2018_tcm30-450037.pdf

¹⁰ Dicho Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, fue recurrido y con fecha 17 de agosto de 2018, se publicó en el BOE la Sentencia 88/2018, de 19 de julio de 2018, en la que el TC declaró la no constitucionalidad de la norma, en el sentido que corresponde a las CCAA la convocatoria de las ayudas y su posterior resolución. No obstante compete al Ministerio estatal tanto los criterios de priorización en la selección, como la financiación. Por todo ello, el Ministerio prevé financiar a partir de 2019 las actuaciones de corrección de tendidos eléctricos peligrosos a través de Conferencia Sectorial, de tal forma que las CCAA convoquen las ayudas en su territorio, manteniendo la unidad de criterio en todo el territorio nacional.

En la elaboración de las estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra las amenazas para la biodiversidad, contempladas en el 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, existe la obligación de “dar prioridad a las especies en mayor riesgo de extinción y en el caso de las de lucha contra las principales amenazas para la biodiversidad, a las que afecten a un mayor número de especies incluidas en el Catálogo, como son el uso ilegal de sustancias tóxicas, la electrocución y la colisión con tendidos eléctricos o el plumbismo”.

- Comunidades autónomas

Además de las numerosas leyes y decretos aprobados por las CCAA en el ámbito de la conservación de naturaleza, la biodiversidad y la vida silvestres, algunas de ellas también han dictado las correspondientes resoluciones derivadas de un adecuado cumplimiento del Real Decreto 1432/2008, declarando las zonas de protección y el inventario de las líneas donde se ha detectado la muerte por electrocución de ejemplares de especies de aves y/o delimitando los territorios de especies amenazadas vulnerables a la electrocución y/o requiriendo la presentación de los correspondientes proyectos de adaptación a los titulares de las líneas eléctricas.

Responsabilidades

La Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, establece un marco de responsabilidad basado en el principio “quien contamina paga”. La Directiva debe asimismo aplicarse, por lo que respecta a dichos daños, a cualquier actividad profesional, además de las que ya se han identificado por referencia a la legislación comunitaria como actividades que entrañan un riesgo real o potencial para la salud humana o para el medio ambiente, lo que incluye a las empresas suministradoras de energía, en los términos de su ámbito de aplicación. Dicha directiva establece que la autoridad competente exigirá que el operador adopte medidas preventivas y reparadoras de los daños medioambientales.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE. De conformidad con su art. 1, esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la CE y con los

principios de prevención y de que “quien contamina paga”. Esta ley considera “daño medioambiental”, los daños a las especies silvestres y a los hábitats.

Los operadores de las actividades económicas o profesionales están obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos. Asimismo, ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo, las medidas preventivas apropiadas. Y lo mismo se aplica cuando se hayan producido ya los daños medioambientales respecto a la adopción de medidas provisionales necesarias para reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales dañados. Las resoluciones que se adopten en el procedimiento administrativo serán recurribles mediante la interposición de los recursos administrativos y contenciosos administrativos que fueran procedentes, reconociendo legitimación expresa al Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en los que se ventilen causas que tengan su origen en la aplicación de esta ley.

Se establece el principio de concurrencia de la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas y penales, de tal manera que la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella.

Al respecto, las infracciones cometidas contra lo dispuesto en el RD 1432/2008, están sometidas, con arreglo a su art. 10, al régimen sancionador de la legislación sobre el sector eléctrico y, en todo caso, al régimen sancionador previsto en la normativa medioambiental que resulte de aplicación. Para ello, hay que acudir a las infracciones de la Ley 42/2007, y a las previstas en las numerosas leyes dictadas por las CCAA sobre conservación de la naturaleza y la vida silvestre. El incumplimiento de la normativa existente, tanto por acción como por omisión, también podría comportar la existencia de un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente y un delito relativo a la protección de la fauna (arts. 330 y 334 del Código Penal).

Recientemente, sentencias (a destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 2018), dictadas a raíz de las denuncias interpuestas en contra de compañías titulares de líneas eléctricas, han corroborado la imposición de sanciones económicas por infracción muy grave e indemnizaciones (estas últimas por el valor de las aves muertas) tras comprobar que no se había acondicionado el tendido eléctrico en

cumplimiento de la Ley y que no se había presentado, para su financiación pública estatal, el proyecto de obras para sufragar dichas obras.

Conclusiones

La comunidad internacional ya ha mostrado su preocupación por la elevada mortandad de animales causada por incidentes relacionados con la electrocución de animales, por descargas eléctricas o colisión, instando a los países miembros de distintas convenciones sobre conservación de la naturaleza a actuar de forma prioritaria para reducir el efecto pernicioso de las líneas eléctricas sobre la biodiversidad.

En España, existen diversos instrumentos normativos para hacer frente a dicho problema, habiéndose aprobado legislación expresa sobre la materia, además de existir de forma paralela un régimen sancionador que hay que aplicar en caso de incumplimiento de dicha normativa, con independencia de la responsabilidad ambiental por los daños causados a las especies y hábitats.

La erradicación del problema requiere de actuaciones conjuntas en todos los ámbitos, tanto de carácter preventivo como reparador y de corrección, y de todos los entes implicados, tanto públicos como privados.

Es necesario potenciar el cumplimiento del Real Decreto 1432/2008, tanto por parte de las administraciones públicas como de los titulares de los tendidos eléctricos. Si se confirma que las medidas existentes en dicha normativa son insuficientes para evitar que las líneas sigan matando animales, resultará indispensable una reforma legal para afrontar este grave problema.

Igualmente, es necesario que desde el Gobierno estatal lleguen las ayudas de financiamiento correspondientes para que las CCAA puedan convocarlas en sus territorios, ya que se ha demostrado que aquellos tramos adecuados a la normativa son eficaces en la resolución del problema.

Ante el incumplimiento de la legislación, las administraciones deben incoar los correspondientes expedientes sancionadores a los titulares de las torres y líneas eléctricas o llevar a cabo las actuaciones para que se inicie el correspondiente proceso penal, en su caso. Todo ello sin perjuicio de incurrir en la responsabilidad medioambiental contemplada en la Ley 26/2007, que exige con claridad a los operadores de las actividades económicas la ejecución de medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños a las especies. Ante la inactividad manifiesta,

también se podrán exigir responsabilidades tanto a las empresas eléctricas como a la administración.

Anna Mulà Arribas
Abogada
Equipo Técnico INTERcids
equipotecnico@intercids.org

Documentación utilizada

Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeuroasiáticas (AEWA).

“Código de la Naturaleza y la Biodiversidad”, Código electrónico publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) que recoge las leyes estatales y de las CCAA sobre esta materia.

Comunicación de la Comisión: «Infraestructura de transporte de energía y legislación de la UE sobre protección de la naturaleza» (2018/C 213/02).

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS).

Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, o Convenio de Berna.

Plan de Acción del Memorando de Entendimiento sobre la Conservación de las Aves de Presa Migratorias de África y de Eurasia.

Recomendaciones técnicas para la corrección de los apoyos eléctricos del riesgo de electrocución de aves, para la adaptación de las líneas eléctricas al R.D. 1432/2008.

Resolución 7.4 (CMS CoP7).

UNEP/CMS/Resolución 10.11 (CMS CoP10).

Avifauna protegida y tendidos eléctricos. Resumen de la comunicación de Jorge Moradell Ávila, Fiscal Provincial de Teruel.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor o autora y pueden no coincidir con las de INTERcids o sus miembros.

©2019 INTERcids, operadores jurídicos por los animales/BIDA. Todos los derechos reservados.