

## “LA REGULARIZACIÓN DE INSTALACIONES DE ALTA TENSIÓN ABIERTA POR EL REAL DECRETO 337/2014

### *EL REGLAMENTO NO LO PUEDE TODO*”

“THE HIGH-VOLTAGE FACILITIES REGULARISATION SET OUT BY  
ROYAL DECREE 337/2014  
*CABINET CANNOT DO EVERY THING*”

**Autor:** Manuel Peláez Muras. Cuerpo Superior Jurídico de la Administración de Castilla-La Mancha. Letrado de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Especialista en Contratación Pública del Banco de España<sup>1</sup>

#### **Resumen:**

El Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, establece un procedimiento de regularización *ex post facto* de instalaciones y líneas eléctricas de alta tensión no autorizadas. Desde un punto de vista ambiental, la legalidad y consecuencias de este procedimiento son bien dudosas, puesto que obvia la evaluación de impacto ambiental y otros trámites de protección del medio, como los informes de evaluación de las repercusiones sobre espacios protegidos, previstos en la legislación española y europea. Además, esta disposición invade las competencias de las Comunidades Autónomas, vulnera principios elementales del derecho intertemporal e incluso la misma legislación del sector eléctrico que se supone que viene a desarrollar. Habrá que recordar a nuestras autoridades que *el Reglamento no lo puede todo*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo solo comprometen al autor y no deben atribuirse a ninguna de esas instituciones.

<sup>2</sup> Para explicar el concepto de “fuerza de ley”, como norma irresistible y no condicionada por ninguna otra (salvo la Constitución), en tanto que producto normativo de los representantes de la voluntad popular, en contraposición a los reglamentos del Gobierno, que necesariamente son limitados y necesitan de justificación caso por caso, la doctrina suele echar mano de una expresiva, aunque en otro sentido anacrónica, frase del constitucionalismo inglés, según la cual *la Ley lo puede todo, menos cambiar un hombre en mujer*. Así, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2011: 122 y 129).

En realidad, el adagio original es ligeramente diferente, pues no alude a la Ley, sino al Parlamento. Su popularización se debe al teórico político ginebrino Jean-Louis DE LOLME, quien la introdujo en la primera edición inglesa de su obra *La Constitución de Inglaterra*.

[...] for it is a fundamental principle that Parliament can do every thing *except* making a Woman a Man, or a Man a woman. [DE LOLME, Jean-Louis: 1785, 90].

**Abstract:**

Royal Decree 337/2014, of 9 May 2014, provides for an *ex post facto* regularisation procedure for unauthorized high-voltage facilities and lines. From an environmental perspective, the lawfulness and consequences of this procedure are dubious, since it disregards environmental impact assessment and other legal mechanisms intended to protect the environment, such as the assessment of implications on protected habitats, required both by national and by the European legislation. Yet, it also encroaches regional powers and violates fundamental principles of transitory law, as well as the very energy legislation that the Royal Decree is said to implement. Shall we remind our authorities that *Cabinet cannot do every thing*.

**Palabras clave:** Energía. Instalaciones eléctricas. Alta tensión. Reglamentos técnicos. Evaluación ambiental. Espacios protegidos. Legalización. Regularización. Urbanismo. Derecho europeo. Competencias autonómicas

**Key words:** Energy. Power facilities. High voltage. Technical regulations. Environmental impact assessment. Protected habitats. Legalization. Regularization. Urban planning. European law. Regional powers

**Sumario:**

1. Introducción y propósito de este estudio
2. Los trámites necesarios para regularizar una instalación no autorizada según el Real Decreto 337/2014
3. La aparente vulneración de las competencias autonómicas
  - 3.1 La incidencia sobre las instalaciones de competencia autonómica
  - 3.2 El establecimiento de un procedimiento básico de regularización mediante una norma reglamentaria
    - 3.2.1 *Viabilidad general de aprobar reglamentos básicos*
    - 3.2.2 *Viabilidad de aprobar reglamentos básicos de desarrollo de una ley, aunque la ley guarde silencio sobre tal posibilidad*
    - 3.2.3 *El Legislador quiso agotar en la LSE la regulación básica de los procedimientos autorizatorios. Por tanto, un reglamento que establece un*

---

Un subtítulo más castizo habría sido *Déjenme a mí los reglamentos*, por la cínica ocurrencia que suele atribuirse al Conde de Romanones: “otros hagan las leyes y a mí me dejen hacer los Reglamentos, que ya me encargaré de acoplar los [a] mis deseos” (RUIPÉREZ Y ALAMILLO, Javier [2017:63]) o “dejaría a mis enemigos redactar la ley, a cambio de que me permitiesen después redactar su reglamento” (MARTÍN DÍEZ-QUIJADA, Ángel [1974:63-64]).

*procedimiento de regularización con carácter básico vulnera la LSE y, mediatamente, las competencias de las Comunidades Autónomas*

- 4. Un número considerable de incumplimientos sustantivos del ordenamiento jurídico**
  - 4.1 Los límites de los reglamentos ejecutivos**
  - 4.2 La sustitución del procedimiento autorizatorio compuesto de la LSE por un solo trámite de acta de puesta en servicio**
  - 4.3 La resurrección de la legislación que regía cuando la instalación clandestina comenzó a operar**
    - 4.3.1 La resurrección de las leyes y reglamentos eléctricos. Las normas de derecho transitorio y sus límites naturales*
    - 4.3.2 La resurrección de otras normas sectoriales (urbanísticas, ambientales...)*
    - 4.3.3 Normas y principios de derecho intertemporal que se vulneran*
  - 4.4 El intento de regularizar las instalaciones clandestinas desde el punto de vista urbanístico y ambiental**
- 5. Sobre la vulneración de las normas ambientales en particular. El intento de sustraerse a los instrumentos de evaluación previa y de participación del público**
  - 5.1 Evaluación de las repercusiones en espacios protegidos**
  - 5.2 Evaluación ambiental de proyectos en general**
    - 5.2.1 Proyectos sujetos a evaluación*
    - 5.2.2 La necesaria inserción de la evaluación en el procedimiento de regularización*
    - 5.2.3 La obligación de evaluar proyectos de acuerdo con la normativa vigente cuando se presenta la solicitud, aunque sean proyectos ya iniciados*
  - 5.3 El incumplimiento del derecho de participación en los asuntos relacionados con el medio ambiente**
- 6. Bibliografía**

## Contents:

- 1. Introduction and Purpose of This Study**
- 2. The Steps Required For Regularizing an Unauthorized Installation under Royal Decree 337/2014**
- 3. An Apparent Encroachment on Regional Powers**
  - 3.1 The impact on facilities under regional jurisdiction**
  - 3.2 The establishment of a uniform, framework procedure by a National Cabinet's regulation**
    - 3.2.1 General feasibility of passing national, uniform regulations executable by regions*
    - 3.2.2 Feasibility of passing uniform regulations implementing a law, in spite of the law being silent thereto*

*3.2.3 The Legislator wanted to complete national uniform rules with the LSE. Therefore, a Cabinet's regulation establishing a uniform regularization procedure infringes LSE and, mediately, regions competences*

#### **4. A Considerable Number of Infringements of Substantive Law**

##### **4.1 The limits of implementing regulations**

##### **4.2 The replacement of a complex authorization procedure with a single entry-into-service formality**

##### **4.3 The resurrection of the laws that were applicable when the clandestine facilities started working**

*4.3.1 The resurrection of the electric laws and regulations. Transitory rules and their natural limits*

*4.3.2 The resurrection of other sector norms (urban planning, environmental...)*

*4.3.3 Transitory rules and principles infringed*

##### **4.4 The attempt to legalize the clandestine facilities from an urban and environmental perspective**

#### **5. On the Environmental Laws Violations. The Attempt to Avoid Environmental Assessment and Public Participation in Matters Related To Environment**

##### **5.1 Assessment of implications for protected habitats**

##### **5.2 Environmental impact assessment in general**

*5.2.1 Projects subject to assessment*

*5.2.2 The necessary completion of the assessment within the regularization procedure*

*5.2.3 The duty to assess the project under the legislation in force by the time the application is submitted, although the project has been already initiated*

#### **6. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO DE ESTE ESTUDIO**

En el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de junio de 2014 se publicó el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23.

Esta norma abrió un procedimiento de “regularización administrativa” mediante el cual, durante un plazo de dos años, se podrían legalizar las líneas, y otras instalaciones eléctricas de alta tensión<sup>3</sup>, que “por su antigüedad, destrucción de

---

<sup>3</sup> Como advertencia terminológica, los reglamentos técnicos suelen distinguir entre “líneas eléctricas” e “instalaciones eléctricas”. Las primeras, lógicamente, son las conducciones empleadas para el transporte o distribución de electricidad (art. 2.1 del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión, aprobado por Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero). Las segundas, aparatos de producción y transformación de la electricidad (art. 2.1 del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión).

archivos por causas de fuerza mayor, traspasos de activos entre empresas o por otras causas” no estuviesen debidamente autorizadas.

Dada la absoluta falta de transparencia en la aprobación de este procedimiento<sup>4</sup>, no se dispone de información concreta sobre la problemática a la que vendría a responder y, por lo tanto, es difícil aventurar cuántas y qué tipo de líneas e instalaciones pueden haberse beneficiado de la regularización<sup>5</sup>. Empero, cuando menos, el Real Decreto 337/2014 habría abierto la posibilidad de legalizar un número considerable de instalaciones clandestinas<sup>6</sup>.

Para ello el Real Decreto diseña un procedimiento de regularización sumario que invade las competencias de las Comunidades Autónomas y se limita a un solo trámite brevísimo de emisión de un acta de puesta en marcha, cuando, según la propia legislación eléctrica, además de los informes y evaluaciones ambientales preceptivos, la autorización de las instalaciones consta de tres fases o subprocedimientos que conllevan la emisión de otros tantos actos habilitantes —

---

Otras normas aluden a las “instalaciones” de manera genérica, comprendiendo líneas e instalaciones en sentido estricto, (art. 149.1.22<sup>a</sup> CE y LSE en general), sentido en el que emplearé el término, salvo donde indique otra cosa.

<sup>4</sup> El procedimiento se introduce “de tapadillo” en las disposiciones adicionales y transitorias de una norma técnica de seguridad industrial, cuando los procedimientos autorizatorios suelen regularse en la normativa eléctrica en sentido estricto, sin alusión alguna en el preámbulo de esa norma, y afecta tanto a las instalaciones de alta tensión —que constituyen el objeto de la misma— como a las líneas de alta tensión, reguladas por un reglamento diferente del año 2008.

Además, parece que el proyecto normativo no fue informado por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, ni sometido a información pública general, como exigen los artículos 16 y 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (V. memoria de análisis del impacto normativo [MAIN, de 29 de abril de 2014] y Dictamen del Consejo de Estado 1106/2013, de 21 de noviembre).

<sup>5</sup> Interpretado a la letra (“o por otras causas”), el Real Decreto permite regularizar las instalaciones que carezcan de autorización por cualquier motivo, incluyendo la simple desidia o hasta la negativa abierta y dolosa a someterse a las actuaciones de control requeridas por el ordenamiento jurídico.

<sup>6</sup> En cualquier caso, ha debido ser un número lo bastante abultado como para que merezca la pena dictar disposiciones complementarias o aclaratorias del procedimiento (así, la Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, por la que se determina la información a aportar por las empresa distribuidoras que soliciten la regularización [BOJA del 16] y la Instrucción 3/2015, de 23 de diciembre, del mismo órgano directivo, sobre tramitación del procedimiento [disponible en línea]) y ¡hasta aprobar por ley una tasa que grava la tramitación del procedimiento! (art. 13.tres.2 de la Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha).

La Resolución de 10 de diciembre de 2015 de la Junta Andaluza reconoce que “es previsible la presentación de un *número importante de solicitudes de regularización*, por lo que la información que incluirán dará lugar a un *tratamiento masivo de datos* por esta Administración de la Junta de Andalucía” (la cursiva es nuestra).

autorización administrativa previa, aprobación del proyecto de la instalación o autorización de explotación y autorización operativa o acta de puesta en servicio—.

Para ese trámite se establece un plazo insólitamente reducido de solo un mes, transcurrido el cual, si la Administración no hubiese tenido tiempo de adoptar y comunicar su decisión, la regularización podría entenderse concedida por silencio administrativo<sup>7</sup>.

Finalmente, la decisión de si las instalaciones son correctas técnicamente y, por lo tanto, merecen ser legalizadas debe tomarse de acuerdo con auténticas “normas zombis”, aquellas que regían cuando la instalación comenzó a funcionar de manera clandestina, que el Real Decreto devuelve a la vida jurídica transgrediendo principios elementales del derecho intertemporal.

Siendo tantas y tan graves las irregularidades de este procedimiento, sorprende que no haya merecido atención alguna en la Academia.

Tampoco en el Foro, con la excepción de una sentencia del Tribunal Supremo que, infelizmente, ha dejado sin juzgar la legalidad de la norma (STS 303/2018, de 27 de febrero, [rec. 513/2014, ES:TS:2018:773]). El Supremo considera que la corporación recurrente, el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, carece de legitimación para impugnar una disposición “que establece, *de forma general*, las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones eléctricas”<sup>8</sup>, a pesar de que algunas instalaciones localizadas en ese municipio podrían haberse beneficiado de la regularización<sup>9</sup>.

Pero si la ausencia de estudios científicos y de pronunciamientos judiciales sorprende, pasma el silencio de algunos órganos que participaron en la tramitación

---

<sup>7</sup> V. *infra*, apartado. 4.4 *in fine*.

<sup>8</sup> FJ 2, la cursiva es nuestra.

<sup>9</sup> La sentencia cuenta con un voto particular del magistrado Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, que cree que el recurso debió haber sido admitido.

En realidad, no está muy claro si las instalaciones en cuestión se beneficiaron o no de la regularización. El propio voto particular no va más allá de destacar “la *eventual* incidencia que, en este caso, tendría la regularización de las actuaciones administrativas llevadas a cabo, *supuestamente*, con base en la aplicación de las disposiciones transitorias del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo” (FJ 1 VP; cursiva añadida).

De ello depende el acierto de la decisión mayoritaria, según la cual:

El mero hecho de constar con instalaciones eléctricas proyectadas en el municipio no determina ni genera un interés legitimador en la impugnación de una norma como la de autos, de marcado contenido técnico dirigida a determinar con carácter general las condiciones y garantías de seguridad en el exclusivo ámbito de las instalaciones eléctricas. [FJ 2 STS].

Lo que tiene sentido en relación con el cuerpo del Real Decreto (el reglamento y las ITC que aprueba), pero no para las disposiciones que contemplan la regularización en la medida en la que las mismas se hubiesen aplicado a instalaciones ubicadas en el término municipal.

del Real Decreto 337/2014<sup>10</sup> y no manifestaron duda u objeción alguna sobre el procedimiento: Consejo de Estado<sup>11</sup>, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente<sup>12</sup> y Comisión Nacional de la Energía, que, a su vez, recabó el parecer de los componentes del Consejo Consultivo de la Electricidad<sup>13</sup>, uno de cuyos miembros representa a las organizaciones ecologistas<sup>14</sup>.

El Consejo de Estado se limitó a hacer un par de observaciones formales, dando por supuesta la bondad del procedimiento<sup>15</sup>. La CNE, por su parte, no solo no objetó nada, sino que reclamó que el plazo concedido para la regularización se ampliase a dos años, petición que fue aceptada<sup>16</sup>.

En las páginas que siguen nos proponemos contribuir a llenar ese vacío, mostrando las graves irregularidades que, a nuestro juicio, hacen manifiestamente ilegal el procedimiento de regularización diseñado por el Real Decreto 337/2014 y las resoluciones de regularización que se hayan dictado en aplicación del mismo.

Vayan antes dos advertencias.

La primera es que este trabajo no pretende ser un ejercicio inocuo de erudición o, mucho menos, “arqueología” jurídica. Ha pasado más de un año desde que concluyó el plazo para beneficiarse de la regularización, pero todavía es posible que las organizaciones ambientalistas, los ciudadanos perjudicados por alguna instalación “amnistiada” o las propias Administraciones implicadas promuevan la revisión de las regularizaciones. Para ello, son poderosos instrumentos el derecho de acceso a los expedientes de regularización, que asiste a toda persona<sup>17</sup>, y la

---

<sup>10</sup> Ver MAIN de 29 de abril de 2014.

<sup>11</sup> Dictamen 1106/2013, de 21 de noviembre de 2013, donde la palabra “ambiente” aparece una sola vez, para indicar que el texto fue sometido a informe del Ministerio del ramo (ver la siguiente nota al pie).

<sup>12</sup> Según el Dictamen del Consejo de Estado (antecedente 13), la Secretaría General Técnica de ese Ministerio emitió informe el 15 de junio de 2012 ¡“sin formular observaciones”!

<sup>13</sup> Informe 13/2011, de 19 de mayo, de la CNE.

<sup>14</sup> V. art. 38.1 j) del entonces vigente Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía.

O el puesto estaba vacante en ese momento o su titular, por descuido u otro motivo, decidió no formular observaciones (pág. 10 Informe CNE 13/2011).

<sup>15</sup> Sobre una precisión terminológica menor y la calificación que debía darse a la norma relativa a la regularización de las líneas de alta tensión (disposición adicional, como figuraba ya en el proyecto informado, o bien, como defendía el Consejo, una disposición final de modificación del Real Decreto 223/2008, regulador de dichas líneas, que le añadiese una nueva transitoria). Celo que, por supuesto, es loable, pues las cuestiones de técnica normativa son sin duda importantes, pero que debería haber llevado al Consejo a preguntarse por cuestiones de más enjundia, como el sentido y justificación material de la regularización, y, eventualmente, su legalidad.

<sup>16</sup> Inicialmente era de un año. V. informe CNE, pág. 16-17.

<sup>17</sup> Cualquier ciudadano puede acceder a los expedientes de regularización de una instalación de alta tensión en ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental. (Ley 27/2006, de 18 de

acción semipública que el derecho español reconoce para la defensa de derechos e intereses de contenido medioambiental<sup>18</sup>, teniendo en cuenta, además, la probable tempestividad de las acciones, ya porque las resoluciones de regularización incurran en un vicio de nulidad de pleno derecho, con lo que cabrá su revisión de oficio en cualquier momento<sup>19</sup>, ya porque, como es de esperar, esas resoluciones no se hayan publicado ni notificado personalmente a los posibles interesados, con lo que el plazo para recurrirlas aún no se habría iniciado. Si no es así, sirva al menos el esfuerzo para denunciar la manera en la que se hacen las normas en España, especialmente las normas del sector energético.

La segunda, que no pretendemos negar radicalmente toda posibilidad de que el Gobierno promueva un procedimiento de regularización de ciertas instalaciones eléctricas que carezcan de las autorizaciones preceptivas por algún motivo justificado y digno de considerarse. *De lege ferenda*, puede ser técnicamente necesario o conveniente, quién sabe si justo, y, en cuanto no exceda de sus competencias, constitucional. Pero, en todo caso, esa hipotética regularización debería instrumentarse por ley y de manera armoniosa con las exigencias ambientales y urbanísticas.

## **2. LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA REGULARIZAR UNA INSTALACIÓN NO AUTORIZADA SEGÚN EL REAL DECRETO 337/2014**

El Real Decreto 337/2014 dedica a la regularización tres preceptos: la disposición transitoria tercera, que, aunque se limita a las instalaciones de alta tensión, por reenvío, acaba operando como norma común del procedimiento; la disposición adicional sexta, sobre líneas de alta tensión, que esencialmente se limita a incluir una remisión a la transitoria tercera; y la disposición adicional séptima, que establece una previsión singular para las líneas de alta tensión cuyo anteproyecto, realizado de acuerdo con el Reglamento de 1968, se hubiese presentado a la Administración antes del 20 de marzo de 2010.

---

julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Ver, en particular art. 2.3 b) y c), que considera información ambiental la referente a las medidas administrativas que afecten o puedan afectar a la “energía [...] radiaciones [...] emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente”. Asimismo, v. PELÁEZ MURAS, Manuel (2016), especialmente pág. 23-27).

<sup>18</sup> Art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, en términos más generosos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que reconoce legitimación para impugnar los actos administrativos que autorizan proyectos con incidencia sobre el medio ambiente a los vecinos y a las organizaciones representativas de los intereses colectivos o difusos afectados. (Por todas, STS de 22 de abril de 2002, rec. 3799/1997, ES:TS:2002:2869, FJ 11 y 12).

<sup>19</sup> Art. 106 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, aplicables en virtud de la disposición transitoria 3ª b).



En concreto, la disposición transitoria tercera del Real Decreto 337/2014 reza:

Disposición transitoria tercera. Regularización administrativa de instalaciones en explotación en la fecha de obligado cumplimiento del reglamento.

Las instalaciones que por su antigüedad, destrucción de archivos por causas de fuerza mayor, traspasos de activos entre empresas o por otras causas no dispusieren del acta de puesta en servicio podrán ser regularizadas administrativamente, en el plazo de dos años desde la fecha de publicación de este real decreto, siempre que se siga el procedimiento siguiente:

1.º El titular de las instalaciones presentará solicitud de acta de puesta en servicio para la regularización administrativa ante la Administración pública competente. A dicha solicitud se le acompañará un certificado firmado por técnico titulado competente donde se haga constar:

- a) Los datos referentes a las principales características técnicas de la instalación.
- b) Declaración expresa de que la instalación cumple con la legislación y reglamento aplicable en el momento de su puesta en servicio.
- c) La referencia a una memoria anexa al certificado y suscrita por un técnico titulado en la que se detallen las características técnicas, incluyendo al menos ubicación y esquema unifilar.
- d) La referencia al acta de inspección favorable en vigor realizada por un organismo de control habilitado en el campo, o al acta de verificación en vigor de la instalación realizada por la empresa titular de la misma si se trata de empresas de producción, transporte o distribución de energía eléctrica, anexa al certificado.
- e) Vida útil asignada de la instalación.
- f) Medidas urbanísticas y ambientales con objeto de respetar la ordenación de zonas verdes y espacios libres previstos en la legislación del suelo.

2.º La nueva acta de puesta en servicio se extenderá por el órgano competente en el plazo de un mes, previas las comprobaciones técnicas que se consideren oportunas. Si se tratase de una instalación que afecte a diferentes provincias, se extenderán nuevas actas de puesta en servicio por cada una de ellas, o en caso de que exista legislación autonómica que lo permita se extenderá una sola acta de puesta en servicio válida para toda la Comunidad autónoma. En el caso de instalaciones cuya autorización corresponda a la Administración

General del Estado, será esta Administración la encargada de la regulación y emisión, en su caso, del acta de puesta en servicio.

Completa esta regulación la disposición adicional sexta, que extiende la regularización anotada a las *líneas de alta tensión*, cuya regulación sustantiva se halla en otra norma (el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero y la reglamentación técnica que aprueba):

Disposición adicional sexta. Regularización administrativa de líneas en explotación en el ámbito del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad de líneas de alta tensión en la fecha de obligado cumplimiento de este real decreto.

Las líneas de alta tensión incluidas en el ámbito del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad de líneas de alta tensión, aprobado por Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, que en la fecha de obligado cumplimiento de este real decreto estuvieran en explotación y que, por su antigüedad, destrucción de archivos por causas de fuerza mayor, trasposos de activos entre empresas o por otras causas no dispusieren del acta de puesta en servicio, podrán ser regularizadas administrativamente siempre que su titular lo solicite en el plazo de dos años desde la fecha de publicación de este real decreto en el «Boletín Oficial del Estado» y se siga el procedimiento indicado en la disposición transitoria tercera. Si se tratase de una línea que afecte a diferentes provincias, se extenderán nuevas actas de puesta en servicio por cada una de ellas, o en caso de que exista legislación autonómica que lo permita se extenderá una sola acta de puesta en servicio válida para toda la Comunidad autónoma. En el caso de líneas cuya autorización corresponda a la Administración General del Estado, será esta Administración la encargada de la regulación y emisión, en su caso, del acta de puesta en servicio.

Finalmente, la disposición adicional séptima establece una peculiar previsión en favor de las líneas de alta tensión cuyo anteproyecto hubiese sido registrado hasta dos años después de la publicación del Reglamento de líneas de alta tensión de 2008 (Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero) pero aún no hubiesen sido puestas en servicio (para lo que contaban ya con un plazo de dos años previsto en la disposición transitoria segunda de dicho Real Decreto):

Disposición adicional séptima. Líneas de alta tensión en fase de tramitación en la fecha de obligado cumplimiento del Reglamento de Líneas de Alta Tensión.

Para aquellas líneas cuyo anteproyecto haya sido realizado de conformidad con el Reglamento de Líneas eléctricas aéreas de alta tensión aprobado por el Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre, y disposiciones que lo desarrollan, y

hubiere sido presentado ante la Administración pública competente antes de los dos años posteriores a la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» 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, el titular podrá solicitar una prórroga para la puesta en servicio de la instalación.

La Administración pública competente resolverá expresa e individualizadamente, pudiendo otorgar un plazo de un máximo de dos años, a contar desde la fecha de publicación del presente real decreto en el «Boletín Oficial del Estado», para la consecución del acta de puesta en servicio.

### **3. LA APARENTE VULNERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS**

#### **3.1 La incidencia sobre las instalaciones de competencia autonómica**

El artículo 149.1.22<sup>a</sup> CE reserva al Estado la competencia exclusiva para “la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

Además, la Constitución reconoce la competencia general del Estado para establecer las “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25<sup>a</sup>).

Dentro de este contexto competencial, la disposición final primera del Real Decreto 337/2014 declara que todo el Real Decreto es básico “y se dicta al amparo de la competencia que las reglas 13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución, atribuyen al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre bases del régimen energético, respectivamente”.

Por lo tanto, es claro que la regularización instrumentada afecta tanto a las instalaciones cuya autorización incumbe al Estado como a las que corresponde autorizar a las Comunidades Autónomas.

No tenemos ninguna duda de que el Estado puede dictar normas que afecten a las instalaciones eléctricas de competencia autonómica, como Legislador de las bases del régimen energético, pese a algunas proclamaciones estatutarias<sup>20</sup>. Como indica el Tribunal Constitucional:

---

<sup>20</sup> Los Estatutos suelen reconocer a las Comunidades Autónomas competencia *exclusiva* sobre las “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma” (art. 31.1 27<sup>a</sup> del

En materia de autorizaciones en el sector eléctrico, al Estado le corresponden las relativas a las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una Comunidad o el transporte de energía salga del ámbito territorial autonómico (art. 149.1.22 CE), así como fijar las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), que deben ser indudablemente respetadas cuando se otorguen autorizaciones autonómicas en relación con las restantes instalaciones eléctricas de su competencia. [SSTC 18/2011, FJ 21 y 181/2013, de 23 de octubre, FJ 3].

Cuestión diferente es si, en ejercicio de esa competencia de normación básica de todas las instalaciones eléctricas, el Estado tiene capacidad para establecer un procedimiento de regularización como el estudiado y, en concreto, con tal nivel de detalle, descendiendo incluso a precisar el plazo máximo de duración del procedimiento de regularización (¡solo un mes!) y el número de actas de puesta en servicio que deben emitirse si la instalación afecta a varias provincias<sup>21</sup>.

Sin embargo, no será necesario entrar a dilucidar si el Estado tiene o no dicha capacidad. Bastará con determinar si tiene capacidad para hacerlo mediante real decreto... y la respuesta será negativa.

## **3.2 El establecimiento de un procedimiento básico de regularización mediante una norma reglamentaria**

### **3.2.1 Viabilidad general de aprobar reglamentos básicos**

De entrada, hay que reconocer que es constitucionalmente posible la aprobación de normas básicas de rango reglamentario. Esta posibilidad no es absoluta porque, teóricamente, queda limitada por el principio de ley formal o preferencia de ley, que comporta la exigencia de que “las bases se regulen *en principio* por ley formal ” (STC 13/89, FJ 31, cursiva añadida), pero, en la práctica, el Tribunal Constitucional ha admitido la aprobación de reglamentos básicos de manera prácticamente ilimitada, en supuestos tales como materias de carácter marcadamente técnico (STC 33/84,

---

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, muy similar a otros, como el vasco, el gallego o el madrileño).

Los Estatutos de “nueva generación” posteriores al año 2006, de manera más correcta, califican la competencia sobre esas instalaciones como compartida (V. gr., art. 133 Estatuto de Autonomía de Cataluña).

<sup>21</sup> En realidad, en el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de lo básico en el ámbito de la energía, es probable que incluso esos aspectos de detalle superasen el test de constitucionalidad (V. la increíble STC 32/2016, de 18 de febrero, sobre la constitucionalidad de la LSE, especialmente el FJ 10).

Con todo, como se señala más adelante, la distinción entre procedimientos autorizatorios estatales y autonómicos es una constante de la legislación eléctrica, que siempre ha confiado la normación de estos últimos a las Comunidades Autónomas.

de 9 de marzo, FJ 2); cuestiones coyunturales o cambiantes que requieren de una adaptación continua (SSTC 77/85, FJ 16 y 149/1992, FJ 2); materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resulten inadecuadas por sus mismas características (STC 77/85, FJ 15); o incluso por la imposibilidad material de que una ley agote los aspectos básicos de una materia en concreto (STC 184/12, FJ 5)<sup>22</sup>.

Por tanto, el Real Decreto difícilmente sería inconstitucional por el solo motivo de su rango normativo, máxime cuando versa sobre cuestiones especialmente técnicas.

### **3.2.2 Viabilidad de aprobar reglamentos básicos de desarrollo de una ley, aunque la ley guarde silencio sobre tal posibilidad**

Apurando un poco más el escrutinio, cabe preguntarse si los reglamentos que desarrollan una ley —como este— solo pueden ser básicos si la propia ley desarrollada prevé que lo sean.

Pues bien, tampoco por este motivo el Real Decreto podría ser contrario a la Constitución, ya que la doctrina constitucional permite que los reglamentos ejecutivos proclamen su carácter básico, aunque las leyes desarrolladas guarden silencio al respecto. Lo reconoce con claridad la STC 141/1993, de 22 de abril:

Así, alega el representante del Gobierno Vasco que no es lícito calificar de básicas las normas de un texto reglamentario, máxime cuando la Ley no ha habilitado al Gobierno para otorgar carácter básico a las normas de ese rango que dicte para su desarrollo o ejecución. Sin embargo, esta alegación no puede ser aceptada sin más. [...] *el Gobierno no precisa de habilitación expresa alguna para cumplir con ese deber de diferenciar las normas básicas de las que no lo son* cuando tenga competencia para dictar normas con ese carácter y podrá hacerlo, ateniéndose al orden constitucional y estatutario de competencias, en todos aquellos supuestos en que es admisible la definición de lo básico por normas reglamentarias, *salvo que, naturalmente, el legislador se lo impida o pudiera deducirse que la Ley ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia.* [FJ 4, la cursiva es nuestra].

Ahora bien, de tal doctrina nos interesa la última frase destacada en cursiva: el Estado puede aprobar reglamentos ejecutivos básicos sin habilitación expresa de la ley, “salvo que, naturalmente, el legislador se lo impida o pudiera deducirse que la Ley ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia”.

---

<sup>22</sup> Hasta el punto de que se ha podido decir que “el supremo intérprete de la Constitución ha terminado por convertirse en el principal incumplidor de su propia doctrina” (DÍAZ GONZÁLEZ: 2014).

Lo que nos llevará a la conclusión siguiente:

**3.2.3 *El Legislador quiso agotar en la LSE la regulación básica de los procedimientos autorizatorios. Por tanto, un reglamento que establece un procedimiento de regularización con carácter básico vulnera la LSE y, mediatamente, las competencias de las Comunidades Autónomas***

¿Ha impedido el Legislador que el Gobierno establezca un procedimiento de regularización de las instalaciones eléctricas con carácter básico y, por lo tanto, aplicable a las instalaciones de competencia de las Comunidades Autónomas? ¿Ha querido agotar los aspectos básicos de los mecanismos de autorización de las instalaciones?

Nosotros consideramos que sí.

Veamos.

El Real Decreto 337/2014 cita como leyes de cobertura, a las que vendría a ejecutar, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE).

La LSE establece en su disposición final segunda:

1. La presente ley tiene carácter básico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución.
2. *Se excluyen de este carácter básico las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración Pública competente, ajustándose en todo caso a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, tiene carácter básico lo dispuesto sobre los efectos de la falta de notificación de resolución expresa en la disposición adicional tercera.*
3. Los preceptos del título IX, relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1. 8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución.
4. Las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución se regirán por lo dispuesto en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La cursiva es nuestra.

Si, de acuerdo con esta disposición, no tienen carácter básico las disposiciones procedimentales de la Ley y la propia Ley encomienda a cada una de las Administraciones Públicas competentes la regulación de los procedimientos administrativos, con la única salvedad de los efectos del silencio administrativo, la expropiación forzosa, las servidumbres y *las instalaciones previstas en el artículo 149.1.22ª CE* (las de competencia estatal), parece evidente que el Legislador ha querido que los procedimientos de autorización de *las demás instalaciones* (las de competencia autonómica) sean regulados por las Comunidades Autónomas.

Cabe añadir que la división competencial entre procedimientos autonómicos y estatales responde a un principio firmemente asentado en nuestro derecho. La derogada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como la precedente Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, contenían previsiones prácticamente idénticas a la disposición final segunda de la LSE de 2013.

Consecuentemente, el reglamento estatal que desarrolla los procedimientos de autorización —el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre— se limita a regular los procedimientos de autorización de las instalaciones eléctricas de competencia estatal (art. 1), declarando expresamente que esa regulación “no tendrá carácter de básico para aquellos procedimientos administrativos en los que sean competentes las Comunidades Autónomas” (disposición final primera.2).

Dentro de la Ley de Industria, la única disposición que podría amparar el establecimiento de procedimientos básicos de regularización o autorización de instalaciones eléctricas sería el artículo 12.3, que establece que “los Reglamentos de Seguridad podrán condicionar el funcionamiento de determinadas instalaciones y la utilización de determinados productos a que se acredite el cumplimiento de las normas reglamentarias, en los términos que las mismas establezcan”. Sin embargo, esta llamada al reglamento no se limita a los reglamentos estatales, puesto que las Comunidades Autónomas también tienen potestad normativa en materia de seguridad industrial<sup>24</sup>.

En cualquier caso, el artículo 12.3 de la Ley de Industria debería interpretarse en relación con el artículo 53.4 LSE, donde se reitera el contenido del primero al determinar que para obtener la autorización de una instalación eléctrica debe acreditarse suficientemente el cumplimiento de las condiciones técnicas y de seguridad. Y como estas autorizaciones, ya lo sabemos, pueden ser estatales o autonómicas, va de suyo que será en el seno de dicha autorización, regulada por normas del Estado o de la Comunidad Autónoma, respectivamente, donde se verificará lo exigido por el artículo 12.3.

---

<sup>24</sup> Art. 12.5 Ley de Industria; art. 139 Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A mayor abundancia, toda posible contradicción entre la Ley de Industria y la LSE —y no parece que realmente la haya— debería resolverse en favor de la última, con arreglo al principio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), como, por lo demás, establece la propia Ley de Industria en su artículo 3.4 a):

Se regirán por la presente Ley, *en lo no previsto en su legislación específica*: [...] Las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos.<sup>25</sup>

Por lo expuesto, concluimos que el Real Decreto 337/2014 amplía el ámbito de lo básico más allá de lo permitido por la LSE, que ha querido agotar en sí misma la regulación básica de la autorización de instalaciones eléctricas, y, por lo tanto, incumple dicha Ley e invade ilegítimamente las competencias de las Comunidades Autónomas.

#### **4. UN NÚMERO CONSIDERABLE DE INCUMPLIMIENTOS SUSTANTIVOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

##### **4.1 Los límites de los reglamentos ejecutivos**

Además de la vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas, creemos que el Real Decreto incumple la regulación material o sustantiva de la propia LSE y otras disposiciones y principios jurídicos. La potestad reglamentaria del Gobierno no es ilimitada o incondicionada. Está sometida al derecho, ya que debe ejercerse “de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 97 CE) y el resto del ordenamiento jurídico<sup>26</sup>, sometimiento que es tanto mayor en el caso de los reglamentos ejecutivos, sobre los que la ley opera como “límite y al mismo tiempo parámetro de medición más próximo, para calibrar su ajuste al ordenamiento jurídico” (STS de 30 de mayo de 2007, FJ 4 [rec. 38/2006, ES:TS:2007:4851]).

Pues bien, el Real Decreto incurre en las siguientes infracciones legales:

- i) No se ajusta y desplaza a los procedimientos de autorización previstos en la LSE.
- ii) Permite la aplicación de normativa derogada que, según la LSE y otras normas y principios fundamentales, no debería regir en procedimientos actuales.

---

<sup>25</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>26</sup> STS de 30 de abril de 1988 (ES:TS:1988:3176, FJ 2): “la actuación de la potestad reglamentaria de la Administración está rigurosamente sometida a los principios generales del Derecho”.



iii) Desconoce los trámites ambientales y urbanísticos exigidos por el ordenamiento jurídico para la autorización de instalaciones o actividades que pueden tener efectos negativos sobre el medio ambiente.

#### **4.2 La sustitución del procedimiento autorizatorio compuesto de la LSE por un solo trámite de acta de puesta en servicio**

Si proyectamos estas coordenadas sobre el Real Decreto 337/2014, se concluye irremisiblemente que esta norma es incompatible con la LSE porque introduce un nuevo procedimiento de autorización de instalaciones que desplaza o sustituye a los procedimientos establecidos por esa misma Ley.

La LSE configura la autorización de las instalaciones eléctricas como un procedimiento complejo, compuesto por tres fases o subprocedimientos diferentes que dan lugar a la emisión de otros tantos actos administrativos (autorización administrativa, aprobación del proyecto y autorización operativa o acta de puesta en servicio), en los que deben acreditarse las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones y del equipo asociado, el adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente, las características del emplazamiento de la instalación y la capacidad legal, técnica y económico-financiera del titular de la instalación<sup>27</sup>.

Además, los procedimientos de autorización deben respetar el principio de transparencia (art. 53.6). Típicamente este principio se concreta en la sustanciación de un trámite de información pública y la petición de alegaciones o informes a otras Administraciones afectadas<sup>28</sup>, siendo el mínimo constitucional un trámite de audiencia a los interesados que consten al órgano administrativo<sup>29</sup>.

Pues bien, dentro de los supuestos que contempla (instalaciones que, por su antigüedad, destrucción de archivos por causas de fuerza mayor, traspasos de activos entre empresas o por otras causas no dispongan del acta de puesta en servicio<sup>30</sup>), el Real Decreto 337/2014 sustituye el procedimiento descrito por un solo trámite de acta de puesta en servicio, que no contempla la participación del público o de los interesados en modo alguno, no alcanza a realizar los objetivos del procedimiento autorizatorio configurado por la LSE<sup>31</sup>, y carece de toda cobertura legal en la propia LSE o en otra norma con fuerza de ley.

---

<sup>27</sup> Artículo 53 LSE.

<sup>28</sup> Así, en los art. 124 y 127 del Real Decreto 1955/2000.

<sup>29</sup> Art. 105 c) CE, art. 84 LRJPAC, art. 82 LPA/2015.

<sup>30</sup> Virtualmente, cualesquiera supuestos (“o por otras causas”).

<sup>31</sup> En particular, parece difícil que la certificación por un técnico de parte del cumplimiento de la “ordenación de zonas verdes y espacios libres”, asegure el adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente.

En nuestro entendimiento, la LSE no impide regularizar las instalaciones eléctricas que no estén debidamente autorizadas, pero, como es lógico, esa regularización debería consistir en la realización íntegra de los trámites a los que la misma Ley quiere que se sometan todas las instalaciones y que no se realizaron en su debido momento, salvo que la propia Ley hubiese dicho otra cosa... y no lo dice.

En este sentido, pueden encontrarse ejemplos de regularización o legalización de instalaciones eléctricas clandestinas en la STSJ Valencia 665/2009, de 28 de mayo de 2009 (rec. 693/2007), que afirma expresamente que “nada impide una legalización ex post facto de las instalaciones” o en la STSJ Galicia 1324/2005 de 27 de septiembre de 2005 (rec. 7752/2002). Pero en ninguno de estos ejemplos se aborda la regularización a través de otros trámites que no sean los comprensivos de la autorización normal, típica o *ex ante*.

En el ámbito de las licencias urbanísticas esta idea clave, que *regularizar es autorizar*, y, por lo tanto, que la regularización debe venir precedida del cumplimiento pleno de todos los requisitos normativos que normalmente se asocian a la autorización, es asumida pacíficamente.

El Tribunal Supremo ha afirmado que “la llamada legalización de obras, como concesión de licencia que en realidad es, está supeditada en su otorgamiento a los mismos requisitos que éstas” (STS de 16 de julio de 1996, rec. 8623/1990, ES:TS:1996:4426), negando rotundamente que se puedan relajar los requisitos aplicables solo por tratarse de actuaciones ya ejecutadas (STS 7-11-91, rec. 1162/1990, EDJ 1991/10539)<sup>32</sup>.

Insistimos en esta idea, que *regularizar es lo mismo que autorizar*, para salir al paso del posible contraargumento de que el procedimiento de regularización es compatible con la LSE porque opera en ámbitos o situaciones fácticas diferentes. Diría así: “La LSE regula la autorización de instalaciones que aún no funcionan y el Real Decreto la regularización de instalaciones en explotación. Por tanto, el Real Decreto no vulnera las normas de la LSE sobre autorización”.

Una defensa tal incurriría en el paralogismo, si no en la falacia. Al aprobar un procedimiento especial de regularización, los trámites y requisitos que el Legislador ha considerado necesarios para que las instalaciones se construyan y operen conforme a derecho y, por ello, ha exigido que formen parte del procedimiento autorizatorio, son sustituidos por ese procedimiento especial, que tendrá el mismo

---

<sup>32</sup> V. también art. 29 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. En la legislación autonómica, el art. 178.3 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, determina que “en el caso de proceder la legalización de la actuación se seguirán los procedimientos y plazos previstos en la presente Ley para la realización de los actos de control que en cada caso sean aplicables”.

efecto habilitante o legitimador que la autorización diseñada por el Legislador. De no haberse aprobado dicho procedimiento, la única forma de legalizar una instalación clandestina sería someterse a los trámites de la LSE y, en consecuencia, el procedimiento de regularización *sí* entra en el mismo supuesto de hecho al que la LSE anuda la necesidad de someterse a un determinado procedimiento habilitante.

Una comprensión diferente, en fin, supondría permitir que el Gobierno deje sin efecto las leyes, dispensando de su cumplimiento en situaciones que tal vez sean especiales o extraordinarias, pero que, en definitiva, están comprendidas en el ámbito de aplicación de las mismas y en un Estado democrático el Gobierno no puede dispensar del cumplimiento de las leyes, ni con carácter singular ni mediante reglamento.

### **4.3 La resurrección de la legislación que regía cuando la instalación clandestina comenzó a operar**

#### ***4.3.1 La resurrección de las leyes y reglamentos eléctricos. Las normas de derecho transitorio y sus límites naturales***

La disposición transitoria tercera, apartado 1º b), del Real Decreto determina que el titular de las instalaciones a regularizar debe presentar un certificado firmado por técnico titulado competente con una “declaración expresa de que la instalación cumple con la legislación y reglamento aplicable en el momento de su puesta en servicio”, expresión con la que, obviamente, se está aludiendo al momento de su *puesta en servicio material*, no al momento en el que la Administración competente emita el acta de puesta en servicio formal u oficial con la que producirá la legalización de la instalación<sup>33</sup>.

Hay que comenzar reconociendo que es razonable, y hasta obligado por los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima (art. 9.3 CE y doctrina constitucional), que las leyes y reglamentos establezcan previsiones especiales de derecho transitorio o intertemporal a fin de facilitar a los operadores

---

<sup>33</sup> En este sentido, en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha figuran unas instrucciones para cumplimentar la documentación que indican que, si no se conoce con exactitud esa fecha, deberá estimarse, con especificación de “los elementos de juicio en que se basa la estimación” (procedimiento con código SIACI [Sistema de Información y Atención a la Ciudadanía] MIKID 010529; <https://www.jccm.es/tramitesygestiones/regularizacion-administrativa-de-instalaciones-electricas-en-alta-tension>; fecha de consulta 28/10/2017).

Asimismo, la Instrucción 3/2015, de 23 de diciembre, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, (pág. 6) menciona expresamente como normas que deberán cumplir las instalaciones el Reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión, aprobado por Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre, y el Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación (ambas normas derogadas).

jurídicos el conocimiento y adaptación al nuevo régimen establecido. Según la STS de 27 de enero de 1990, FJ 2 (EDJ 1990/675, pte. González Navarro):

Los principios de buena fe, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, proclamados en el artículo 9 de la Constitución, obligan a otorgar protección a quienes legítimamente han podido confiar en la estabilidad de ciertas situaciones jurídicas regularmente constituidas en base a las cuales pueden haberse adoptado decisiones que afecten no sólo al presente sino también al futuro [...] de aquí que lo que rotundamente no puede aceptarse es que una norma, ni reglamentaria ni legal, produzca una brusca alteración en una situación regularmente constituida al amparo de una legislación anterior, desarticulando por sorpresa una situación en cuya perdurabilidad podía legítimamente confiarse y por ello esos cambios sólo pueden admitirse cuando así lo impongan el interés público y, en todo caso, ofreciendo medios y tiempo razonable para replantear las situaciones individuales afectadas<sup>34</sup>.

De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, las disposiciones transitorias tienen por objeto “facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación”. A tal efecto, este tipo de disposiciones permiten la aplicación de la norma antigua, de manera provisional o indefinida, a situaciones jurídicas nacidas antes de la entrada en vigor de la nueva ley —o incluso, durante un periodo determinado posterior— o bien establecen normaciones autónomas para regular dichas situaciones<sup>35</sup>.

En este caso, por lo que respecta a las *instalaciones de producción y transformación*, la disposición transitoria primera del Real Decreto 337/2014 da un plazo de dos años (tres en un aspecto en particular) para que los afectados puedan optar por seguir aplicando el Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación. Además, de conformidad con la disposición transitoria segunda, siempre que dentro de dichos plazos se registre el anteproyecto de la instalación, se dispone de otros dos años, prorrogables por dos más, para la puesta en marcha de una instalación que se ajuste a esa reglamentación derogada.

Estas previsiones son razonables y, en todo caso, plenamente legales. Parece lógico que, si el Gobierno podría haber optado por no modificar en absoluto las condiciones técnicas a las que deben acomodarse las instalaciones de producción y transformación de energía eléctrica, también pueda actualizar esas condiciones y, a

---

<sup>34</sup> Lo mismo resulta de los llamados “principios de buena regulación”, incorporados a nuestro derecho positivo por el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y actualmente recogidos en el artículo 129 LPA/2015.

<sup>35</sup> Apartado 40 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE del 29).

la vez, diferir su plena exigibilidad, permitiendo que fabricantes, instaladores y titulares sigan operando con arreglo a las condiciones antiguas durante un tiempo determinado.

Ahora bien, es bastante más peculiar y jurídicamente dudoso que el Real Decreto 337/2014 establezca lo propio en relación con normativa ya derogada sobre las *líneas de alta tensión*, puesto que ni el Real Decreto deroga esa normativa ni innova en nada la regulación general de ese tipo de instalaciones<sup>36</sup>. No sería necesario, pues, que incorpore previsiones dirigidas a facilitar el tránsito a un nuevo régimen que no establece.

Y no otra cosa hace cuando en la disposición adicional séptima permite rehabilitar el plazo para poner en servicio líneas de alta tensión cuyo anteproyecto se hubiese presentado a la Administración dentro de los dos años posteriores a la entrada en vigor del Reglamento de líneas de alta tensión de 2008 (Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero) ajustándose a las condiciones del Reglamento de 1968. El Reglamento de 2008 contemplaba su propio régimen transitorio que estaba agotado, como mínimo, desde hacía más de dos años<sup>37</sup>.

El preámbulo del Real Decreto 223/2008 justificó la necesidad de actualizar las condiciones técnicas de las líneas de alta tensión en la “variación experimentada por el ordenamiento jurídico” desde que se aprobó el reglamento entonces vigente, que tenían entonces cuarenta años de antigüedad. “El propio marco técnico en que se promulgó ese reglamento ha variado considerablemente, con la introducción de nuevos materiales, técnicas, procedimientos y necesidades sociales” y se quería “disponer de soluciones técnicas en sintonía con lo aplicado en los países más avanzados y que reflejan un alto grado de consenso en el sector”<sup>38</sup>.

Pues bien, si esto era así en 2008, ¿qué motivo había, más de seis años después, para resucitar el viejo Reglamento de 1968 en favor de instalaciones cuyo plazo de

---

<sup>36</sup> Recordemos que el Real Decreto 337/2014 aprueba el Reglamento de seguridad industrial de las instalaciones de producción y transformación en alta tensión. Las líneas de alta tensión cuentan con su propia reglamentación, aprobada en el año 2008.

<sup>37</sup> V. disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 223/2008. Se contaba con dos años desde la publicación de esta norma para presentar el anteproyecto más otros dos para obtener el acta de puesta en marcha. El Real Decreto 223/2008 se publicó el 19 de marzo de 2008, por lo que una línea que pretenda acogerse a esta particular “repeca” tendría caducado el anteproyecto, en el mejor de los casos, desde el 19 de marzo de 2012, es decir, ¡más de dos años antes de que el Real Decreto 337/2014 reabra el plazo por arte de birlibirloque!

Añádase a esto que las leyes de procedimiento establecen que no se pueden ampliar plazos ya vencidos y que la jurisprudencia viene considerando que la caducidad de las autorizaciones eléctricas opera *ipso iure*, sin necesidad de declaración administrativa [en este sentido, STSJ Castilla-La Mancha 531/2014, de 18 de septiembre, rec. 650/2010], por lo que no parece que la Administración pueda disponer de la misma, ni siquiera por vía reglamentaria.

<sup>38</sup> *Ib.*

ejecución estaba caducado desde hacía más de dos años en el mejor de los casos? ¿Remitieron en 2014 las necesidades sentidas en 2008? ¿Volvían a ser buenos los viejos materiales, técnicas y procedimientos?

Pero donde se advierte ya una evidencia total de ilegalidad, una decisión manifiestamente arbitraria y carente de un mínimo soporte lógico, es cuando el Real Decreto 337/2014 permite legalizar las instalaciones clandestinas, en función de su acomodo a las normas vigentes cuando esas instalaciones comenzaron a operar de manera efectiva, normas que pueden tener cualquier rango, legal o reglamentario<sup>39</sup>, y que pueden haber sido derogadas no ya hace seis años, sino hace décadas.

En cuanto a las normas con rango legal, es posible que en el momento en el que se pusieron en marcha las instalaciones clandestinas rigiese la derogada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE/1997), la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que data de 1994, la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, la Ley 10/1966, de 18 de marzo, de expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas o la Ley sobre servidumbre forzosa de paso de corrientes eléctricas, de 23 de marzo de 1900.

Respecto a los reglamentos, podría resultar aplicable el Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación, que había sido derogado hacía “solo” seis años, o el Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, sobre autorización de instalaciones eléctricas, derogado en el año 2000, la Orden de 23 de febrero de 1949 por la que se aprueban instrucciones de carácter general y Reglamentos sobre instalación y funcionamiento de Centrales eléctricas, Líneas de transportes de energía eléctrica y Estaciones transformadoras o, en fin, el Reglamento relativo a instalaciones eléctricas aprobado por Real Decreto de 27 de marzo de 1919.

Parece que no tuviera la menor importancia la evolución de los requisitos y condiciones técnicas exigidos por la normativa.

No es cuestión de analizar ahora minuciosamente las diferencias que, partiendo de normas dictadas a lo largo de tan dilatado periodo de tiempo, pueden resultar para las instalaciones regularizadas en aspectos tales como distancias mínimas de seguridad, materiales, recubrimientos y aislantes de los cables, etc. Baste con indicar, ciñéndonos a la protección de los recursos naturales, que la toma en consideración de la fecha de la puesta en servicio material permitiría eludir con

---

<sup>39</sup> Recordemos que el Real Decreto se remite a “*la legislación y reglamento aplicable*” en el momento de la puesta en servicio.

facilidad las medidas para la protección de la avifauna impuestas a las líneas con conductores desnudos, que entraron en vigor el 14 de septiembre de 2008<sup>40</sup>.

#### ***4.3.2 La resurrección de otras normas sectoriales (urbanísticas, ambientales...)***

Lo anterior limitándonos a la normativa propiamente eléctrica, ya que esta especie de viaje al pasado patrocinado por el Real Decreto 337/2014 es susceptible de una aplicación todavía más grosera que, extendiéndose a toda la legislación que, por un título u otro, pueda incidir sobre las instalaciones eléctricas, permite eludir obligaciones y requisitos de toda laya previstos en disposiciones tales como la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español<sup>41</sup>, en las normas urbanísticas municipales que han ido imponiendo el soterramiento de las líneas que discurren por suelo urbano o urbanizable, o en la legislación dictada desde finales de los años 80 para limitar el uso de policlorobifenilos (PCB) hasta su definitiva prohibición en 2010<sup>42</sup>.

En Castilla-La Mancha parece haberse optado por este modelo de “resurrección” máxima o extensiva, ya que el formulario de certificado de instalación de alta tensión asociado al procedimiento incluye un punto en el que el técnico titulado debe atestiguar “que la instalación cumple con las medidas urbanísticas y ambientales exigibles en el momento en que fue puesta en servicio”<sup>43</sup>.

No es necesario esforzarse mucho para mostrar lo grotesco de estas previsiones. Su ilegalidad parece evidente porque, a falta de una justificación verdaderamente extraordinaria —y el Real Decreto no da ningún tipo de justificación— resulta arbitraria e irracional.

#### ***4.3.3 Normas y principios de derecho intertemporal que se vulneran***

En cualquier caso, se puede demostrar la invalidez del Real Decreto partiendo de normas explícitas del derecho positivo. En concreto, de la disposición transitoria

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> El artículo 19.3 LPH prohíbe la colocación de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural.

<sup>42</sup> El PCB es un aceite sintético que se solía utilizar en los transformadores eléctricos, entre otros usos. V. Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, y Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, que fijó el año 2010 como plazo máximo para llevar a cabo la descontaminación o eliminación de todos los aparatos que contenían esa sustancia tóxica, con la excepción de los transformadores eléctricos “débilmente contaminados”, que podrán estar operativos hasta el final de su vida útil.

<sup>43</sup> Consulta de 28/10/2017 a <https://www.jccm.es/tramitesygestiones/regularizacion-administrativa-de-instalaciones-electricas-en-alta-tension>.

segunda, apartado 1, de la LSE, que establece que “los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se tramitarán hasta su resolución conforme a la legislación anterior”.

De esta última norma se sigue que todos los procedimientos iniciados después de la entrada en vigor de la LSE (esto es, desde el 28 de diciembre de 2013) deberían someterse al procedimiento autorizatorio que regula la propia LSE y las normas de desarrollo aplicables (Real Decreto 1955/2000 o disposiciones autonómicas correspondientes, según proceda)<sup>44</sup>.

Con este tipo de previsiones, la legislación eléctrica es coherente con lo que el Tribunal Supremo ha considerado un principio fundamental de derecho transitorio, el *principio de unidad de procedimiento*, conforme al cual “el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y resolverse con arreglo a ésta”. El Alto Tribunal nos dice que “esta pauta deriva de la regla *tempus regit actum* que tiene su reflejo actual en la disposición transitoria segunda de la LRJPAC, como lo tuvo en la disposición transitoria única de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958” (SSTS de 23 de marzo de 2012, rec. 2902/2010, ES:TS:2012:1879 y 18 de noviembre de 2002, rec. 5509/1995, ES:TS:2002:7634)<sup>45</sup>.

Incluso, cabe anotar que en el ámbito de las licencias urbanísticas con carácter general debe aplicarse la normativa vigente en el momento del otorgamiento a fin de evitar manipulaciones interesadas y aplicar la norma más apegada al interés público y la realidad social del momento<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Contienen normas idénticas o muy similares la LSE/1997, la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional de 1994, el Real Decreto 1955/2000 y las normas autonómicas correspondientes.

<sup>45</sup> Las SSTS de 31 de mayo de 2012 (rec. 1327/2010, ES:TS:2012:3649) y 10 de noviembre de 2011 (rec. 4417/2008, ES:TS:2011:7523) matizan que, a partir de la LRJPAC, este principio solo es aplicable al plano propiamente procedimental, porque la DT segunda de dicha ley solo alude al mismo, frente a la DT de la LPA, que contemplaba la tramitación y *resolución* de los procedimientos. (La situación sería la misma bajo la nueva LPA/2015, pues la DT tercera, letra a), es de tenor idéntico a su equivalente en la LRJPAC).

Sobre el principio en el sector eléctrico, v. STSJ CLM de 04/03/2002 (rec. 1855/1998).

<sup>46</sup> Por todas, SSTS de 20 de marzo de 1996 (rec. 550/1991, pte: Sanz Bayón, Juan Manuel) y 22 julio 1995 (rec. 6282/1992 Pte. Pedro Esteban Álamo). De acuerdo con esta última:

En todo caso, en modo alguno es aceptable que un solicitante de licencia de obras pueda elegir a su gusto, o por su conveniencia, el Plan General que haya de ser aplicable a su petición, ya que, según copiosa doctrina jurisprudencial, la normativa aplicable a la concesión de licencias está determinada por la fecha del acuerdo correspondiente, de suerte que si éste se produce dentro del plazo reglamentariamente establecido es la que está vigente en su fecha, mientras que si se produce extemporáneamente, es la que se encuentra en vigor al tiempo de la solicitud; criterio con el que se armonizan las exigencias del interés público y las garantías del administrado atendiendo a las demandas de aquél y a garantizar los derechos de éste frente a



En definitiva, es totalmente irrelevante la legislación que regía cuando la instalación comenzó a funcionar efectivamente, porque el hito o punto temporal que debe marcar el régimen normativo aplicable es el inicio del procedimiento de autorización de esa instalación (o de regularización si se autoriza *a posteriori*). Y, siendo que los procedimientos se inician “de oficio o a solicitud de persona interesada” (art. 68 LRJPAC; art. 54 LPA/2015), queda totalmente descartada como fuente de incoación del procedimiento administrativo la simple vía de hecho, pues no otra cosa es la puesta en servicio material de una instalación careciendo de acto legitimador que la ampare.

Según lo expuesto, no puede ser conforme a derecho un reglamento que devuelve a la vida auténticas “normas zombis” que fueron derogadas hace décadas, totalmente al margen de lo dispuesto por las disposiciones que las derogaron —ha de suponerse que por su inadecuación para responder a las necesidades técnicas y sociales del momento—. Desde luego, no lo es cuando algunas de las normas resucitadas son leyes, de cuya vigencia y efectos no puede disponer el reglamento.

#### 4.4 El intento de regularización urbanística y ambiental

Una de las informaciones que, de conformidad con el Real Decreto, debe contener el certificado técnico que acompaña a la solicitud de regularización es la referente a las “medidas urbanísticas y ambientales con objeto de respetar la ordenación de zonas verdes y espacios libres previstos en la legislación del suelo” (punto 1º f) de la disposición transitoria tercera).

En una primera lectura parece difícil entender el sentido de esta exigencia, dado que el respeto a la ordenación de zonas verdes y espacios libres no es un requisito que sea objeto de comprobación por las autoridades competentes en materia de energía al autorizar instalaciones eléctricas. En principio, tal respeto vendrá asegurado por los informes que se emitan por las Administraciones competentes en esa materia en el seno del procedimiento y, fuera del mismo, por las autorizaciones ambientales y urbanísticas correspondientes, ya que la autorización de la instalación por el órgano competente en materia de energía no exime de obtener cuantas otras autorizaciones sean preceptivas (art. 53.6 LSE).

Sin embargo, tal exigencia se entiende mejor si se repara en que de nada valdría la regularización de la instalación por una autoridad sectorial si, simultáneamente, no se entiende legalizada desde el punto de vista del resto de autoridades competentes y, en concreto, de las autoridades competentes en materia de urbanismo y medio ambiente, ya que, si la instalación es clandestina bajo el ordenamiento energético, es

---

las consecuencias de una dilación administrativa (Sentencias de 23 febrero, 2 y 29 junio 1993, etc.).

de suponer que probablemente lo será también bajo el urbanístico y, tal vez, el ambiental.

De ahí esta extraña previsión, por lo demás considerablemente rúcana, puesto que reduce lo que las normas medioambientales y urbanísticas tengan que decir sobre las instalaciones a una cuestión de zonas verdes y espacios libres, es decir, de parques públicos, jardines y otros espacios no edificables destinados a usos recreativos<sup>47</sup>.

En primer lugar, parece evidente que la ordenación urbanística también tiene que decir, y mucho, sobre las instalaciones y las líneas de alta tensión que se ubican en espacios edificados.

En segundo lugar, naturalmente, hay instalaciones de alta tensión fuera de los cascos urbanos de los municipios, por lo que también pueden incidir —y seguramente de manera más intensa— sobre otros elementos y recursos del medio menos “antropizados” que las zonas verdes y espacios libres. “Es evidente que, al menos cuantitativamente, las instalaciones de transporte y distribución producen su mayor impacto en los *Espacios Naturales*” (NEBREDA PÉREZ, 2003: 371, cursiva en el original).

¿Qué hay de los espacios protegidos por los que pueden discurrir las líneas de alta tensión (parques naturales, reservas, monumentos naturales, paisajes protegidos, zonas especiales de conservación, zonas de especial protección para las aves, lugares de interés comunitario y demás figuras de protección)? ¿Qué hay del paisaje, de los bosques, de los montes...? ¿Qué de las medidas correctoras para que las aves no fallezcan por colisión o electrocución contra los tendidos eléctricos?<sup>48</sup>

Y, con responder a una visión reduccionista y limitada de las normas de protección del entorno, la ordenación de zonas verdes y espacios libres puede entrañar, no obstante, cierta complejidad, dada la tecnicidad y especial dispersión de las normas y planes urbanísticos. Pues bien, a pesar de esta complejidad, el Real Decreto 337/2014 pretende que los órganos competentes en materia de energía sustancien el procedimiento en el exiguo plazo de un mes y con poco más que un certificado

---

<sup>47</sup> La acepción común (cfr. “verde” en DRAE y DUE de MARIA MOLINER) coincide con la jurídica: v. art. 12.dos.1 c) del texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/1976, y art. 18.1 a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Según la STS de 7 de junio de 1989, FJ 5 (ES:TS:1989:14046):

[...] el término «espacio libre» debe quedar referido a aquellos espacios en que el planeamiento impone su inedificabilidad al objeto de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano.

<sup>48</sup> Cfr. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; 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.

del “técnico titulado competente”<sup>49,50</sup> Con la dificultad adicional de que el transcurso de ese plazo sin haber dictado y notificado la resolución del procedimiento pueda dar lugar a la estimación de la solicitud de regularización por silencio administrativo<sup>51</sup>.

## **5. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES EN PARTICULAR. EL INTENTO DE SUSTRARSE A LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN PREVIA Y DE PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO**

En este apartado nos proponemos mostrar la vulneración de ciertas normas ambientales de procedimiento y, en concreto, de ciertos mecanismos o instrumentos de evaluación ambiental previa y participación del público que el Real Decreto 337/2014 trata de obviar u orillar.

En principio, el Real Decreto 337/2014 no comporta ningún problema en lo que se refiere a los trámites de control que tienen sustantividad o entidad propia desde un punto de vista procedimental, es decir, aquellos que se verifican de manera

---

<sup>49</sup> Simplificando un poco, la condición de “técnico titulado competente” en el ámbito de los reglamentos de seguridad industrial suele limitarse a los ingenieros e ingenieros técnicos industriales o, en su caso, a los del campo correspondiente a la instalación de que se trate (ingenieros de minas en instalaciones extractivas, por ejemplo). De ninguno de ellos parece que pueda presumirse conocimientos profundos en materia de urbanismo o medio ambiente.

La intervención de arquitectos o arquitectos técnicos como proyectistas de instalaciones sujetas a reglamentación de seguridad industrial tiende a admitirse solo cuando la instalación es accesoria de obras más amplias proyectadas en conjunto y que carecen de sustantividad propia, lo que, en general, no parece que pueda predicarse de las instalaciones y, mucho menos, de las líneas de alta tensión.

<sup>50</sup> La Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía (Resolución de 10 de diciembre de 2015 e Instrucción 3/2015) ha tratado de sortear el problema de la competencia legal y la capacidad técnica del órgano regularizador para juzgar estos extremos desplazando la responsabilidad a los solicitantes, en un primer momento (se les obliga a aportar una declaración responsable “en la que se exprese el cumplimiento de las medidas urbanísticas, de ordenación del territorio y medioambientales”), y a los órganos competentes en materia de urbanismo y medio ambiente, después de la regularización (a los que se dará traslado de cada resolución de regularización).

<sup>51</sup> No existe, que sepamos, una norma legal que atribuya efectos negativos o desestimatorios al silencio administrativo en el procedimiento de regularización, con lo que, en principio, debería regir la regla general del silencio positivo que establece el artículo 43.1 LRJPAC.

Afortunadamente una previsión general de la LSE establece aquel efecto para “las solicitudes de resoluciones administrativas que deban dictarse conforme a lo dispuesto en la presente ley y a la legislación específica en materia nuclear” que “se podrán entender desestimadas si no se notifica resolución expresa en el plazo que al efecto se establezca en sus disposiciones de desarrollo” (DA tercera). Ahora bien, está por verse que las resoluciones de regularización sean resoluciones “que deban dictarse” conforme a lo dispuesto en la LSE. ¡Según lo que defendemos, conforme a la LSE, no debería dictarse resolución de regularización alguna basada en el Real Decreto!

autónoma y al margen de la autorización eléctrica (sería el caso de los actos de “calificación” exigibles bajo el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas<sup>52</sup> o la normativa autonómica correspondiente, las autorizaciones de gestión de residuos, ciertas autorizaciones sobre afecciones a espacios y elementos naturales protegidos, etc.). Estos actos de control, siendo autónomos, se pueden producir con total separación e independencia del procedimiento de regularización conforme a la regla del artículo 53.6 LSE, que previene que las autorizaciones eléctricas se otorgan “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”.

Contrariamente, sí se presenta un problema importante con los informes y evaluaciones ambientales preceptivas, así como con la audiencia y participación del público, que, en virtud de lo previsto en la legislación ambiental, se deberían insertar en el procedimiento sustantivo de autorización o regularización de la línea o instalación clandestina.

### **5.1 Evaluación de las repercusiones en espacios protegidos**

En transposición de las previsiones de 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 (“Directiva Hábitats”), la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, exige que cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a espacios protegidos Red Natura 2000 “se somet[a] a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio [...] teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio [...]” (art. 6.4)<sup>53</sup>.

En potencia, toda instalación eléctrica que se encuentre dentro o en las inmediaciones de un espacio protegido es susceptible de producir una afectación apreciable sobre dicho espacio. Hay que tener en cuenta que es suficiente la mera posibilidad o riesgo de que el plan o proyecto tenga esa afectación para que deba someterse a evaluación (STJ de 24 de junio de 2011, C-409/09, párr. 142; STJ de 7 de septiembre de 2004, C-127/02, párr. 43), posibilidad que “existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o

---

<sup>52</sup> RAMINP, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

<sup>53</sup> Forman parte de la Red Natura 1.467 LIC (Lugares de Importancia Comunitaria) y 644 ZEPAs (Zonas de Especial Protección para las Aves), que abarcan cerca de un 27% del territorio nacional, lo que da una idea de la probabilidad de que las líneas e instalaciones eléctricas objeto de regularización se encuentren en alguno de estos espacios ([www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000](http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000) /; consulta: 30/01/2018).

proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable” (STJ de 7 de septiembre de 2004 cit., párr. 44).

En todo caso, la normativa general sobre evaluación ambiental presume que se da esa afectación en el caso de las líneas eléctricas de ciertas dimensiones o características<sup>54</sup> e incluso alguna norma autonómica la presume de todo tipo de instalaciones eléctricas que se encuentren en el espacio protegido<sup>55</sup>.

A la vista de las conclusiones de esta evaluación, los órganos competentes solo pueden autorizar una instalación sujeta a evaluación tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, haberla sometido a información pública (art. 6.4 Ley 42/2007).

Excepcionalmente se admite la realización de proyectos que generen perjuicios a los espacios de la Red Natura, adoptando cuantas medidas compensatorias sean necesarias, por “razones imperiosas de interés público de primer orden” que deben declararse por ley o por acuerdo del Consejo de Ministros o de los órganos autonómicos de gobierno (art. 6.5).

## **5.2 Evaluación ambiental de proyectos en general**

### ***5.2.1 Proyectos sujetos a evaluación***

Pero incluso en los casos en los que no resulte afectado un espacio de la Red Natura puede ser preceptiva la evaluación previa de los efectos ambientales de las instalaciones eléctricas a regularizar.

Así, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, plenamente aplicable desde el 11 de diciembre de 2014<sup>56</sup>, somete a evaluación ambiental los siguientes proyectos relacionados con instalaciones de transporte, producción o transformación de energía eléctrica<sup>57</sup>:

---

<sup>54</sup> Ver supuestos contemplados en la Ley de Evaluación Ambiental *infra*, punto 5.2.

<sup>55</sup> La Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, incorpora una lista de actividades específicas que deben someterse a evaluación en todo caso, incluyendo todas las “instalaciones para la producción, transformación, transporte o almacenamiento de energía en sus diversas formas” (art. 56 y anejo 2, apartado 9).

<sup>56</sup> V. DF décima y undécima.

<sup>57</sup> En aras de la exhaustividad, se incluyen todos los supuestos previstos en la Ley 21/2013 en los que tienen encaje instalaciones eléctricas, incluyendo algunos que hacen referencia a espacios de la Red Natura, aunque puedan resultar redundantes con las normas reguladoras de esa red que hemos expuesto en el apartado anterior.

Por otra parte, excluimos las centrales nucleares porque no parece concebible que este tipo de infraestructuras pudieran estar operando sin la preceptiva autorización, además de que cuentan con una legislación especial (Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear y disposiciones

- Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de una potencia térmica de, al menos, 300 MW. [Anexo 1 grupo 3 b)].
- Construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como sus subestaciones asociadas. [Anexo 1 grupo 3 g)].
- Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 50 o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental. [Anexo 1 grupo 3 i)].
- Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie. [Anexo 1 grupo 3 j)].
- Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla permanentemente cuando el volumen nuevo o adicional de agua almacenada sea superior a 10 hectómetros cúbicos. [Anexo 1 grupo 7 a)].
- Los siguientes proyectos desarrollados en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:
  - Líneas para la transmisión de energía eléctrica con una longitud superior a 3 km, excluidas las que atraviesen zonas urbanizadas.
  - Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores o 6 MW de potencia.
  - Instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica. [Anexo 1 grupo 9 a) 6°, 7°, 8° y 18°].

---

complementarias) que, en principio, debería dejarlas fuera del ámbito de aplicación del procedimiento del Real Decreto 337/2014.

- Instalaciones industriales para la producción de electricidad, vapor y agua caliente (proyectos no incluidos en el anexo I) con potencia instalada igual o superior a 100 MW. [Anexo II Grupo 4 a)].
- Construcción de líneas para la transmisión de energía eléctrica (proyectos no incluidos en el anexo I) con un voltaje igual o superior a 15 kV, que tengan una longitud superior a 3 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como sus subestaciones asociadas. [Anexo II Grupo 4 b)].
- Instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica. [Anexo II Grupo 4 d)].
- Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía. (Parques eólicos) no incluidos en el anexo I, salvo las destinadas a autoconsumo que no excedan los 100 kW de potencia total. [Anexo II Grupo 4 g)].
- Instalaciones para la producción de energía en medio marino. [Anexo II Grupo 4 h)].
- Instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el Anexo I ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha. [Anexo II Grupo 4 i)].
- Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:
  - 1.º Grandes presas según se definen en el Reglamento técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses, aprobado por Orden de 12 de marzo de 1996, cuando no se encuentren incluidas en el anexo I.
  - 2.º Otras instalaciones destinadas a retener el agua, no incluidas en el apartado anterior, con capacidad de almacenamiento, nuevo o adicional, superior a 200.000 metros cúbicos. [Anexo II, grupo 8 g)].
- Cualquier proyecto que se desarrolle en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 10 ha. [Anexo II grupo 10 c)].

- Cualquier otro proyecto no contemplado en los anexos de la ley pero que pueda afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000. [Art. 7.2 b)].

### ***5.2.2 La necesaria inserción de la evaluación en el procedimiento de regularización***

El sometimiento a evaluación ambiental de las líneas e instalaciones que encajan en alguno de los supuestos relacionados antes de emitir el acta de puesta en marcha constituye un trámite inexcusable bajo sanción de nulidad de pleno derecho de la resolución que autorice la instalación<sup>58</sup>, aunque ya estuviese construida y la autorización, por tanto, se otorgue *ex post*.

La inserción de la evaluación ambiental precisamente en el procedimiento de regularización y no en otro (el de legalización urbanística, por ejemplo) resulta del artículo 5.1 d) de la Ley de evaluación ambiental, que establece que cuando varios órganos son competentes para la autorización de un proyecto “se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella”.

### ***5.2.3 La obligación de evaluar proyectos de acuerdo con la normativa vigente cuando se presenta la solicitud, aunque sean proyectos ya iniciados***

En cuanto a la preexistencia de la instalación, la jurisprudencia europea es clara en que toda decisión de los Estados miembros que permita realizar una actividad sujeta a evaluación ambiental constituye una autorización y debe venir precedida de la evaluación de sus repercusiones, aunque la actividad en cuestión se haya iniciado antes del otorgamiento de la autorización (SSTJ *Comisión v. Irlanda* de 3 de julio de 2008 [C-215/06, EU:C:2008:380] y 17 de noviembre de 2016 [C-348/15 EU:C:2016:882]) e incluso aunque la actividad hubiese comenzado antes de la entrada en vigor de las normas que imponen esa evaluación (SSTJ *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, de 18 de junio de 1998 [C-81/96] y *Wells* de 7 de enero de 2004 [C-201/02]).

En cuanto a la normativa aplicable a la evaluación, la jurisprudencia comunitaria vendría a coincidir con la doctrina general del Tribunal Supremo expuesta en el apartado 4.3.3. El día de referencia debe ser el de la presentación de la solicitud pues:

---

<sup>58</sup> STS de 1 de diciembre de 2016, rec. 744/2016, ES:TS:2016:5321, FJ 17.



La fecha de presentación formal de la solicitud de autorización constituye [...] el único criterio que cabe seguir. Este criterio es conforme con el principio de seguridad jurídica y adecuado para mantener el efecto útil de la Directiva<sup>59</sup>.

Por este motivo, es absolutamente insuficiente la solución adoptada en Castilla-La Mancha, donde se habría optado por no regularizar las instalaciones sujetas a evaluación ambiental por la normativa aplicable cuando se pusieron en marcha<sup>60</sup>. Por añadidura, parece que se habría entendido que solo cabe dicha sujeción para las instalaciones posteriores al 29 de noviembre de 1997, como si antes de esa fecha no existiesen normas de evaluación ambiental aplicables<sup>61</sup>.

Además, la evaluación debe realizarse en forma tal que permita cumplir los fines del procedimiento de impacto ambiental, aunque sea *a posteriori*, en lo que se refiere a la profundidad de los estudios, análisis de las alternativas posibles y, en general, al cumplimiento íntegro de las reglas de la evaluación. (Por todas, SSTS de 4 y 5 de abril de 2013 [rec. 5261/2009 ES:TS:2013:2271 y rec. 4809/2009,

---

<sup>59</sup> STJ de 11 de agosto de 1995, C-431/92, párr. 32, negando que sirva como referencia la fecha en la que se produjeron contactos o encuentros informales entre las autoridades y el promotor para determinar si un proyecto queda sujeto a las obligaciones de evaluación ambiental derivadas de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Cuanto menos, la fecha de la simple puesta en servicio material. (En el mismo sentido la STJ *Bund Naturschutz in Bayern* de 9 de agosto de 1994, C-396/92).

<sup>60</sup> “El procedimiento [de regularización] no es de aplicación a las instalaciones que, de acuerdo con la normativa sobre evaluación ambiental de aplicación en la fecha de puesta en servicio, precisarán someterse a evaluación de impacto ambiental.” (<https://www.jccm.es/tramitesygestiones/regularizacion-administrativa-de-instalaciones-electricas-en-alta-tension>, consulta efectuada el 28 de octubre de 2017).

<sup>61</sup> El documento “contenido mínimo de la memoria y documentación gráfica a presentar” (consulta a <https://www.jccm.es/tramitesygestiones/regularizacion-administrativa-de-instalaciones-electricas-en-alta-tension> de 28 de octubre de 2017) requiere que aquella incluya una “justificación de la no necesidad de evaluación ambiental de los efectos de la instalación” en los siguientes términos:

En el caso de instalaciones puestas en marcha con fecha posterior al 29/11/1997, se justificará este aspecto en función de dicha fecha en base al tipo y parámetros de estas y a la no afección de la mismas a zonas sensibles o áreas protegidas, según proceda, de acuerdo con la tabla que se incluye en el apartado 1 de la Instrucción.

El 29 de noviembre de 1997 entró en vigor la LSE de 1997, cuya DA duodécima sometió a evaluación ambiental las “líneas aéreas de energía eléctrica con una tensión igual o superior a 220 KV y una longitud superior a 15 Km”. Sin embargo, antes de la LSE ya había normas que obligaban a evaluar instalaciones de alta tensión. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, sometía a evaluación ambiental básicamente todas las centrales de producción de energía eléctrica y el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la Biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, ya regulaba la evaluación de repercusiones en espacios de la Red Natura 2000.

ES:TS:2013:1898] y STJ de 3 de julio de 2008 [asunto C-215/06, *Comisión v. Irlanda*, EU:C:2008:380]).

La STJ *Comisión v. Irlanda* niega con rotundidad que los procedimientos de regularización establecidos por los Estados miembros pueda servir para burlar la aplicación del derecho de la Unión y, en concreto, la Directiva sobre evaluación de proyectos:

57. Ahora bien, *aunque el Derecho comunitario no puede oponerse a que las normas nacionales aplicables permitan, en determinados casos, regularizar operaciones o actos que son irregulares desde el punto de vista del Derecho comunitario, tal posibilidad debe quedar supeditada a la condición, por una parte, de que no ofrezca a los interesados la oportunidad de eludir las normas comunitarias o de verse dispensados de su aplicación y, por otra, de que dicha posibilidad siga siendo excepcional.*

58. En efecto, un régimen de regularización como el que está en vigor en Irlanda puede tener el efecto de incitar a los maestros de obras a eludir la obligación de verificar si los proyectos previstos cumplen los criterios establecidos en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada, y, por tanto, a no llevar a cabo los trámites necesarios para identificar las repercusiones de los referidos proyectos sobre el medio ambiente ni a su evaluación previa. Ahora bien, según el primer considerando de la Directiva 85/337, es necesario que, en el proceso de decisión, la autoridad competente tenga en cuenta lo antes posible las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión, siendo el objetivo evitar, desde el principio, causar contaminación o daños, más que combatir posteriormente sus efectos.

59. [...] *las autoridades competentes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para poner remedio a la omisión de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, por ejemplo, al retirar o suspender una autorización que ya ha sido concedida para efectuar tal evaluación [...]*<sup>62</sup>.

Nótese que esta doctrina es extensible a cualesquiera otras normas del derecho de la Unión aplicables en la autorización de instalaciones eléctricas, cuyo desconocimiento en el procedimiento de regularización daría lugar a una infracción de aquel derecho y, consecuentemente, a la nulidad o anulabilidad de lo actuado.

### **5.3 El incumplimiento del derecho de participación en los asuntos relacionados con el medio ambiente**

---

<sup>62</sup> La cursiva es nuestra.

En el mismo sentido que esta sentencia, puede consultarse la STJ de 17 de noviembre de 2016, C-348/15 EU:C:2016:882, párr. 36 y ss.

Entre aquellas otras normas de la Unión Europea cuyo desconocimiento por el Real Decreto 337/2014 puede dar lugar a la invalidez de las resoluciones de regularización merece especial atención el Convenio de Aarhus<sup>63</sup> y las Directivas que lo implementan en el ámbito de la Unión Europea<sup>64</sup>, transpuestas al ordenamiento interno por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La incidencia de este grupo normativo sobre la regularización es doble.

Por una parte, en cuanto al procedimiento de elaboración del Real Decreto 337/2014, ya que esas disposiciones obligaban a promover una participación efectiva del público en la tramitación de la norma, así como a recabar el dictamen del Consejo Asesor de Medio Ambiente y ninguna de esas cosas se hizo<sup>65</sup>.

Por la otra, en cuanto al contenido material del Real Decreto, que no instrumenta cauce alguno para la participación efectiva del público en la adopción de la decisión de regularización, cuando el Convenio obliga a hacerlo en relación con la autorización de toda actividad que pueda tener un efecto importante sobre el medio ambiente y, en concreto, de cualquier actuación en la que la legislación nacional de evaluación ambiental contemple la participación del público (art. 6.1 b y anexo I 20), lo que sería el caso en todos los supuestos legales relacionados en el apartado anterior.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- DE LOLME, Jean-Louis (1785). *The Constitution of England, or an account of the English Government; in which it is compared both with the Republican form of Government and the other Monarchies in Europe*. Londres.

---

<sup>63</sup> Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 (BOE de 16/2/2005 y DOUE de 17/05/2005).

El convenio es un tratado internacional, pero tiene la particularidad de que ha sido firmado tanto por los Estados europeos participantes, como por la entonces Comunidad Europea.

<sup>64</sup> Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

<sup>65</sup> V. *supra* nota al pie 4.

- DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel (2014). “El problema del rango de la normativa estatal básica. Análisis del principio de ley formal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 36, 1-21.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN (2011). *Curso de derecho administrativo*. I. Cizur Menor: Aranzadi.
- MARTÍN DÍEZ-QUIJADA, Ángel (1974) «La cesión de solares por la Administración en régimen de derecho superficiario». *Revista de Administración Pública*, 75, 23-92.
- NEBREDA PÉREZ, Joaquín María (2003). *Distribución eléctrica. Concurrencia de disciplinas jurídicas*. Madrid: Civitas.
- PELÁEZ MURAS, Manuel (2016). «El acceso a la información ambiental en poder de la Administración regional» *Gabilex*, 8, 10-54.
- RUIPÉREZ Y ALAMILLO, Javier (2017). *El Título X de la Constitución Española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional*. México: VLex.