



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 15 de abril de 2010, ha examinado el *anteproyecto de ley de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y de la eficiencia energéticos derivados de instalaciones de iluminación*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de marzo de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y de la Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de marzo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 279/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Amilivia González y Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad el establecimiento de medidas para prevenir la contaminación lumínica en el



territorio de la Comunidad de Castilla y León y, con ese propósito, regular las condiciones técnicas de instalaciones, dispositivos y equipos auxiliares luminotécnicos y de alumbrado exterior o interior, así como el fomento del ahorro y la eficiencia energética de los referidos servicios, para conseguir en última instancia un uso correcto de los recursos naturales.

Por ello, la aplicación de la presente norma servirá para avanzar en la defensa del medio ambiente, la protección del paisaje nocturno y la mejora de la eficiencia energética de las iluminaciones. Debe recordarse que uno de los principios básicos para el desarrollo sostenible es el uso eficiente de los recursos y, en consecuencia, la optimización energética.

Es evidente que la iluminación nocturna ha contribuido a mejorar notablemente la seguridad ciudadana y viaria y asimismo ha facilitado el desarrollo de actividades comerciales, productivas, turísticas y lúdicas. No obstante, en la línea de proteger el medio ambiente en su integridad y con ello favorecer el bienestar social, la Comunidad de Castilla y León pretende tomar medidas para limitar la desproporción existente en determinados alumbrados.

Aunque el exceso lumínico se considera una fuente contaminadora considerada como "menor", ya que su incidencia directa sobre el medio ambiente es baja y localizada, en determinados casos está científicamente comprobado que genera impactos significativos sobre especies silvestres e incluso sobre las personas y el bienestar en general.

Todas esas razones justifican la necesidad de regular, mediante la norma proyectada, mecanismos que permitan dar respuesta a la problemática que plantea una iluminación nocturna inadecuada y a las formas de contaminación lumínica que se deriven de ella.

En atención a recomendaciones elaboradas por el Comité Español de Iluminación y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, el presente anteproyecto y su desarrollo reglamentario futuro realizan la división del territorio de la Comunidad en diversas zonas, en función de sus características, en relación con la claridad luminosa que puede ser adecuada y regula, también, los aspectos relativos a las intensidades permitidas, al diseño y realización del alumbrado, así como el establecimiento de los horarios de funcionamiento.



El anteproyecto consta de una exposición de motivos, veintiséis artículos divididos en cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y cinco disposiciones finales.

La exposición de motivos pone de relieve que el objeto de la norma es “la regulación de las instalaciones y aparatos de iluminación, en particular el alumbrado, para que sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o la realización de actividades nocturnas de todo tipo”. Además se pretende conseguir una mayor eficiencia del uso final de la energía para avanzar en los principios del desarrollo sostenible.

El título I (“Disposiciones generales”) define el objeto de la ley, el ámbito de aplicación y sus exclusiones, establece definiciones y las finalidades de la norma (artículos 1 al 5).

El título II (“Régimen Regulator de los Alumbrados”) establece la zonificación, las competencias, normas de reglamentación técnica, características de las instalaciones, de los elementos de iluminación y fotométricas de los pavimentos, el régimen horario del alumbrado exterior y prohibiciones generales (artículos 6 a 13).

El título III (“Actuaciones de las Administraciones Públicas”) incluye los artículos 14 a 17, referidos a las obligaciones de las Administraciones Públicas, al régimen de intervención y a la iluminación artística y comercial.

El título IV (“Potestad de Inspección y Control y Régimen Sancionador”) consta de dos capítulos:

- El capítulo I (“Inspección y Control”), compuesto únicamente por el artículo 18.

- El capítulo II (“Régimen Sancionador”) tipifica las infracciones leves, graves y muy graves, regula la prescripción de las infracciones y establece las sanciones, fija la competencia sancionadora, las multas coercitivas y la reparación de los daños (artículos 19 al 26).



La disposición adicional primera se refiere a la colaboración autonómica y campañas de difusión y concienciación, la segunda a la información ciudadana.

La disposición transitoria primera regula los alumbrados con licencia, la segunda se refiere a las ordenanzas vigentes, la tercera a los alumbrados exteriores existentes a la entrada en vigor de la presente Ley y la cuarta a la modificación del alumbrado exterior.

La disposición final primera se refiere a los convenios de colaboración, la segunda al futuro desarrollo reglamentario de la norma, la tercera al régimen de ayudas, la cuarta a la actualización de cuantías de las multas y la quinta a su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del anteproyecto de ley de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y de la Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación.

- Informes de las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Administración Autonómica, Fomento, Hacienda, Economía y Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo, que formulan observaciones sobre el articulado o sobre los trámites a realizar para la aprobación del anteproyecto de ley.

- Nuevo texto del anteproyecto, con una Memoria explicativa fechada el 29 de enero de 2009, que recoge una valoración de las sugerencias realizadas y detalla las tomadas en consideración.

- Trámite de audiencia e información pública.

- Certificación de que la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural ha informado el anteproyecto el 18 de marzo de 2009.



- Nuevo texto del anteproyecto con una Memoria fechada el 26 de junio de 2009, que recoge una valoración de las sugerencias realizadas y detalla las tomadas en consideración.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 22 de septiembre de 2009, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto de ley. Dicho informe se emite en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 21 de diciembre de 2009.

- Informe del Consejo Económico y Social de 24 de febrero de 2010.

- Texto definitivo del anteproyecto de ley de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y de la Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación (documento de 26 de febrero de 2010).

- Memoria explicativa de 2 de marzo de 2010 con los siguientes apartados: necesidad y oportunidad, contenido del anteproyecto, marco normativo, coste económico y tramitación y consultas.

- Certificado de que el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León informa el 11 de marzo de 2010 el referido anteproyecto.

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Medio Ambiente de 10 de abril de 2010.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.



El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber concedido trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.



f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como queda reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Administración Autonómica, Fomento, Hacienda, Economía y Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo.

Se han concedido los trámites de audiencia y de información pública, en los que cabe destacar la amplia participación de instituciones y entidades que ha contribuido a la mejora del texto proyectado.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, que da así cumplimiento a lo exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Consta igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5º.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, se ha emitido el preceptivo informe.

En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

Debe destacarse la impecable tramitación del presente anteproyecto realizada por la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, no sólo por el esfuerzo plasmado en el amplio trámite de audiencia e información pública realizado, sino también por el celo con el que se han detallado los antecedentes, la evolución del texto y la claridad con la que figura la realización de los diferentes trámites en las Memorias incorporadas a cada versión del anteproyecto, con resumen de las aportaciones realizadas y cuadros esquema del contenido de la diferentes alegaciones y la motivación sobre su admisión o inadmisión.

3ª.- Marco normativo.

El objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley, ha de ser, principalmente, su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos comunitario, estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

El artículo 45 de nuestra Constitución reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Se trata de un "principio rector de la política social y económica" y, en consecuencia, su reconocimiento, respeto y protección, "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

El Estado tiene competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección



(artículo 149.1.23^a de la Constitución), y sobre las bases del régimen energético (artículo 149. 1. 25^a).

Conforme al artículo 71.1.7^o del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Comunidad asume competencias para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental”. Por su parte el artículo 70.1.35^o, establece la competencia exclusiva de la Comunidad para dictar “normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático”.

Además, el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, titulado “valores esenciales”, señala que “la lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural son valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo (...)”.

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25.2 (letras f y l) establece que el Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de protección del medio ambiente y alumbrado público. En el mismo sentido la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, en su artículo 20 (letras h y ll) establece que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma, en materia de medio ambiente y alumbrado público.

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 junio, “el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente ‘transversal’ por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora,



los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su 'vis expansiva', ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora. Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. (...). Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)".

Por ello, qué se debe entender por medio ambiente adecuado y la concreción de las modalidades de su protección, queda en última instancia en manos del legislador estatal y autonómico.

No obstante, sin necesidad de intervención legislativa, debe partirse de que el artículo 45.2 de la Constitución establece que, en cualquier caso, el medio ambiente consagrado constitucionalmente se halla integrado por "todos los recursos naturales". Por lo que con una concepción estricta y al tenor literal de ella, inicialmente la doctrina mantenía que el medio ambiente debía limitarse a los elementos básicos que componen la biosfera y constituyen el sustrato físico natural que hace posible la existencia de los seres vivos, por lo que se



consideraba que el concepto de “recursos naturales” referido en nuestro texto constitucional, únicamente comprendía los que son susceptibles de aprovechamiento o de los que se puedan derivar rendimientos o satisfacciones directas.

Tal postura fue superada por la progresiva toma de conciencia de los problemas medioambientales. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, señala: “Qué sea el medio ambiente resulta más difícil de discernir con la exactitud y el rigor que exigen las categorías jurídicas, (...). Como principio no resulta ocioso insistir en el hecho inconcluso de que la Constitución Española, como las demás, utiliza palabras, expresiones o conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes y también de la experiencia. Este es el caso del medio ambiente que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra ‘medio’ lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. Siendo tal el significado gramatical, no resulta sin embargo suficiente por sí mismo para perfilar el concepto jurídico que, por el momento, no comprende tantos elementos y excluye, en principio, el componente social.

»A su vez, el ‘ambiente’ comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el ‘medio ambiente’ consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente (*environment*, *environnement*, *Umwelt*) es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en



un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, siguiendo la jurisprudencia mencionada, concluye que “la protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente”.

Con esta ampliación del concepto de medio ambiente a criterios estéticos, que nos reconduce a la defensa del paisaje en sí mismo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre la base de las competencias asumidas en la materia por su Estatuto de Autonomía, ha extendido su protección al entorno natural y al paisaje en diversas normas, como la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la Ley 8/1991, de 10 mayo de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, etc.

Sin embargo, debe puntualizarse que todas ellas son normas referidas al paisaje diurno, por lo que la ampliación de la protección al nocturno, al entorno iluminado para destacar sus cualidades -presente en el anteproyecto sometido a dictamen- supone una novedad y un avance considerable en la protección del medio ambiente.

Por otro lado, dentro del concepto de medio ambiente se encuadra el denominado “medio ambiente urbano”, conformado por las condiciones de adecuada vida ciudadana o sosiego público en las que se desarrolla nuestra existencia. En este sentido, la iluminación de fachadas y ventanas de edificios con luz no correctamente direccionada puede suponer una intromisión en la vida privada de las personas afectadas y ocasionar daños en la salud.

En estos supuestos de ciudadanos afectados por intromisiones lumínicas, no sólo resulta afectado el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45



de la Constitución), sino que también puede producirse un atentado al derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18), o al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47).

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible y de la optimización de la eficiencia energética, como se pone de manifiesto en la exposición de motivos del anteproyecto, en el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, nacido en la conferencia de Río de Janeiro en 1992, así como en el posterior Protocolo de Kioto de 1997, ya se establece la necesidad de avanzar hacia políticas que estimulen el ahorro y la eficiencia energética.

La Unión Europea ha establecido un amplio conjunto de medidas destinadas a la eficiencia y el ahorro energético. Entre ellas procede destacar el Plan de acción para la eficiencia energética (2007-2012), el "Libro Verde de la Comisión, sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos" de 22 de junio de 2005 y, entre otras, las Directivas 2002/91/CE, de eficiencia energética en edificación, y 2006/32/CE, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos.

En el marco de la política energética española se han venido reforzando estos objetivos mediante estrategias y planes, como la Estrategia de Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), aprobada el 28 de noviembre de 2003 y desarrollada a través de planes específicos como el Plan de Acción 2008-2012, y "la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2008-2012 PAE4+", aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2007.

En Castilla y León cabe destacar, entre otros, el "Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012, la "Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020" aprobado por Acuerdo 128/2009, de 26 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, y el "Plan de Acción 2008-2012".

Por último, las soluciones normativas establecidas por otras Comunidades Autónomas al problema de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y de la eficiencia energéticos derivados de instalaciones de iluminación son esencialmente similares. Pueden citarse así la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno en Cataluña; la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares; la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre,



de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno de Navarra y la Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica de Cantabria.

Por lo tanto, a la vista de lo expuesto, resulta claramente justificado el presente anteproyecto.

4ª.- Observaciones al contenido del anteproyecto de ley.

Consideración general.

a) En primer lugar, se observa que el anteproyecto de ley se remite al reglamento para la regulación de determinados aspectos, sin indicación del rango de la norma aprobatoria de su futuro desarrollo. Es más, la disposición final segunda autoriza a la Junta de Castilla y León -y no a la Consejería de Medio Ambiente- para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para “el desarrollo reglamentario de la presente Ley”.

Este Consejo Consultivo ha de advertir de que una remisión amplia y sobre aspectos tan generales al reglamento puede impedir, en el futuro, abordar extremos concretos cuya regulación exija reserva de ley.

En este sentido, puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 julio, que señala que “Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

»Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan



efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.

No puede obviarse que tal regulación reglamentaria no podrá vulnerar lo establecido en una norma con rango legal, sea estatal, sea autonómica. Lo que debe valorarse es la conveniencia de mantener las remisiones genéricas que se efectúan al reglamento o incluir una relación más concreta de los asuntos que se quieran regular por esta vía.

b) Como señala la exposición de motivos, la norma “(...) debe entenderse como un desarrollo específico para el territorio de la Comunidad de Castilla y León de los aspectos de incidencia ambiental y referidos a la eficiencia energética del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07 aprobadas por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre y del Reglamento (CE) N° 245/2009, de la Comisión, de 18 de marzo de 2009, por el que se aplica la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos de diseño ecológico para lámparas fluorescentes sin balastos integrados, para lámparas de descarga de alta intensidad y para balastos y luminarias que puedan funcionar con dichas lámparas, y se deroga la Directiva 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo”.

No obstante, debe tenerse presente que las referidas normas tienen un contenido esencialmente técnico, por lo que considerar el anteproyecto desarrollo de aquéllas puede ser cierto respecto a la eficiencia energética de la iluminación, no sobre la contaminación lumínica, aspecto sobre el que la norma proyectada, más que desarrollarlas, colaborará en su aplicación.

En el ámbito de la contaminación lumínica, la norma parece más un desarrollo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y



protección de la atmósfera (norma estatal de carácter básico), que establece en su disposición adicional cuarta que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la prevención y reducción de la contaminación lumínica con la finalidad de conseguir los siguientes objetivos:

»a) Promover un uso eficiente del alumbrado exterior, sin menoscabo de la seguridad que debe proporcionar a los peatones, los vehículos y las propiedades.

»b) Preservar al máximo posible las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general.

»c) Prevenir, minimizar y corregir los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno, y, en particular en el entorno de los observatorios astronómicos que trabajan dentro del espectro visible.

»d) Reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios”.

Una parte de las mencionadas normas se ha plasmado en el presente anteproyecto, por lo que es preciso señalar la peligrosidad que supone la reproducción de normas estatales y, más aún, cuando la Comunidad Autónoma no tiene competencia exclusiva sobre la materia que regula, lo que puede dar lugar a supuestos de inconstitucionalidad. Aun cuando tuviera competencias sobre la citada materia, existe el peligro de que la normativa estatal reproducida se derogue y continúe vigente la autonómica.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 2005 afirma que este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia”.

Añade la Sentencia citada: “Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias



distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”.

Sería conveniente que la norma autonómica se remitiera a la norma estatal -fundamentalmente a las instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, aprobadas por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, con preceptos considerablemente más técnicos y específicos- y se limitara a regular los aspectos que estrictamente le corresponden, como los criterios de zonificación y las normas adicionales de protección medioambiental. En otro caso, se advierte sobre la necesidad de extremar el celo al redactar los preceptos en los que se considere necesario utilizar la técnica de la *lex repetita*, con el fin de que guarden total identidad con los preceptos reproducidos.

Exposición de motivos.

En la exposición de motivos se cita el artículo 71.1.7º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como título competencial que fundamenta el presente anteproyecto. El precepto indica que la Comunidad asume competencias para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental”.

No obstante, es más adecuado al objeto y finalidad de la presente norma el título competencial -parcialmente coincidente con el anterior- previsto en el artículo 70.1.35º, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León para dictar “normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático”.



Por ello, debería hacerse una referencia en la exposición de motivos a este artículo, como fundamento de la norma.

Título I.- Disposiciones generales.

Artículo 1.- Objeto.

El apartado 2 define, a los efectos de esta Ley, la contaminación lumínica como “el resplandor luminoso nocturno o brillo producido por la difusión y reflexión de la luz en los gases, aerosoles y partículas en suspensión en la atmósfera, que altera las condiciones naturales de las horas nocturnas y dificultan las observaciones astronómicas de los objetos celestes, debiendo distinguirse el brillo natural, atribuible a la radiación de fuentes u objetos celestes y a la luminiscencia de las capas altas de la atmósfera, del resplandor luminoso debido a las fuentes de luz instaladas en el alumbrado exterior bien por emisión directa hacia el cielo o reflejada por las superficies iluminadas”.

Este concepto se ha formado por la adición de dos definiciones contenidas en normas estatales de carácter básico. Esencialmente su redacción coincide con el artículo 3.f de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, completada para hacer referencia a la contaminación indirecta o por reflejo por las superficies iluminadas, con el concepto previsto en el número 1 de la Instrucción Técnica Complementaria EA-03, contenida en el ya mencionado Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, (únicamente se añade “bien por emisión directa hacia el cielo o reflejada por las superficies iluminadas”).

Artículo 2.- Finalidades.

El artículo 2 señala que “Esta Ley tiene como finalidades, además de las indicadas en la disposición adicional cuarta de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, las siguientes (...)”.

Ha de señalarse que no se adopta aquí el mismo criterio que en el resto del anteproyecto, dado que se cita la norma estatal en vez de reproducirla total



o parcialmente. Además, las finalidades indicadas en este artículo son parcialmente coincidentes, si no en su tenor literal sí en su contenido, con las previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de carácter básico.

Artículo 3.- *Ámbito de aplicación.*

Este artículo regula el ámbito personal y territorial de la norma, sin mencionar la delimitación técnica ni el tipo de iluminaciones a las que va dirigida ni siquiera mediante la remisión a la normativa básica estatal.

El artículo 2 del citado Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, titulado "Ámbito de aplicación", señala: "Este Reglamento se aplicará a las instalaciones, de más de 1 kW de potencia instalada, incluidas en las Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-BT del Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, siguientes (...)". Por su parte el apartado 2 indica los tipos concretos de alumbrado a los que se dirige la norma: el apartado 3 al ámbito temporal y el apartado 4 regula las exclusiones (esencialmente las previstas en el artículo 4 del presente anteproyecto).

Artículo 5.- *Definiciones.*

El precepto contiene una larga lista de definiciones a los efectos de la ley, al igual que el artículo 3 del referido Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07.

En general los términos definidos no son los mismos, por lo que no es posible la coincidencia. No obstante, determinados conceptos son similares como el de "intrusión lumínica" (5.n del anteproyecto) y el de "luz intrusa o molesta" (artículo 3.15 de la norma estatal).

Título II.- Régimen regulador de los alumbrados.

Artículo 6.- *Zonificación.*



Este artículo identifica las principales características que definen cada una de las zonas en las que se va a dividir el territorio castellano y leonés según el grado de vulnerabilidad a la contaminación lumínica, de acuerdo con las recomendaciones elaboradas por el Comité Español de Iluminación y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

La clasificación de zonas de protección contra la contaminación luminosa viene fijada detalladamente en la “Instrucción Técnica Complementaria EA-02. Niveles de iluminación”, ya citada.

El anteproyecto distingue entre áreas con entornos o paisajes oscuros (E1), áreas de brillo o luminosidad baja (E2), áreas de brillo o luminosidad media (E3) y áreas de brillo o luminosidad alta (E4). A este respecto debe destacarse que la normativa estatal hace una clasificación más exhaustiva.

Sería deseable que las definiciones que se dan de estas zonas en el anteproyecto se acomodaran al máximo a la reglamentación técnica estatal, para que en el posterior desarrollo reglamentario de la norma proyectada, previsto en el apartado 3 de este artículo y en el artículo 10.2, las especificaciones técnicas sean totalmente coincidentes.

Por último, el apartado 4 remite a un posterior desarrollo la división concreta del territorio en las citadas zonas y establece la posibilidad de que los municipios, en ejercicio de sus propias competencias, eleven el nivel de protección previsto y diseñen su propia zonificación (artículos 7.2, 8 y 9.3 del anteproyecto).

Artículo 12.- *Régimen horario del alumbrado exterior.*

El apartado 1 de este artículo señala que “La Administración competente de acuerdo con la determinación de las zonas lumínicas establecerá la franja horaria en la que los alumbrados exteriores permanecerán encendidos (...). Los sistemas de iluminación de fachadas o infraestructuras con motivos estéticos, comerciales u ornamentales y de luminosos comerciales deberán ajustar su horario de funcionamiento desde la puesta de sol hasta las 23 horas pudiendo prolongarse en una hora en días festivos, vísperas de festivos y viernes de todo el año o bien hasta la hora de cierre del establecimiento”.



No obstante, debe tenerse presente que las instrucciones aprobadas por el Real Decreto 1890/2008, de 14 noviembre, establecen límites de potencia instalada por unidad de superficie para alumbrados en virtud de su duración en horas anuales, no con límite en una hora concreta diaria.

Título III.- Actuaciones de las Administraciones Públicas.

Artículo 14.- *Obligaciones de las Administraciones Públicas.*

En este artículo se establecen las obligaciones de las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, en relación con la ejecución de la presente ley y sus normas de desarrollo.

El apartado 1 utiliza el término "Administraciones Públicas" y el apartado 3 se refiere a "Ayuntamientos". Este Consejo considera que sería conveniente sustituir en este apartado "Ayuntamientos" por "Entidades Locales", puesto que hay que distinguir la Administración Pública de su órgano de gobierno.

La Administración Pública no es un conjunto de órganos, sino que se concibe para el Derecho Administrativo como una persona, esto es, un sujeto de derecho del que emanan declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable y justiciable. La personificación de la Administración Pública es la esencia del Derecho Administrativo.

El órgano es el conjunto de elementos materiales y personales con los que cuenta la Administración para el cumplimiento de sus fines.

Las Entidades Locales constituyen la Administración Territorial y entre ellas se encuentran los Municipios, cuyo órgano de gobierno es el Ayuntamiento. Así, el artículo 19.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que "El gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales".



Por ello no cabe identificar a los Ayuntamientos con las Entidades Locales, que se enumeran en el artículo 3 de la Ley anteriormente citada:

“1. Son entidades locales territoriales: (...).

»2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

»a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.

»b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

»c) Las Áreas Metropolitanas.

»d) Las Mancomunidades de Municipios”.

Cada una de estas Entidades Locales cuenta con su propio órgano de gobierno distinto del Ayuntamiento, que sólo lo es de los Municipios.

Artículo 15.- *Régimen de intervención.*

En el apartado 3 de este precepto sería más acertado, de acuerdo con lo expuesto en el comentario al artículo anterior, sustituir el término “Entidades Locales” por “órganos de gobierno de las Entidades Locales”, pues en este caso se refiere al órgano encargado de la autorización de actividades y realización de obras públicas, lo que comporta la concesión de licencias, autorizaciones o comunicación de la actividad que corresponde a los respectivos órganos de gobierno de aquellas entidades.

Título V.- Potestad de Inspección y Control y Régimen Sancionador.

Capítulo I: Inspección y Control.



Artículo 17.- Potestad de inspección y control.

En relación con este artículo hay que hacer constar que en el anteproyecto figuran dos preceptos con la numeración de artículo 17: el primero de ellos se refiere a la iluminación artística y comercial y se integra en el Título III; el segundo establece previsiones sobre la potestad de inspección y control y se ubica en el erróneamente numerado Título V (debe ser Título IV).

Estos desajustes, que afectan a los artículos y títulos del articulado correlativos, parece que responden a meros errores de transcripción; su corrección pasaría por reproducir la estructura reflejada en el índice que figura en la exposición de motivos de la norma proyectada.

Capítulo II.- Régimen sancionador.

Artículo 20. -Infracciones.

Este artículo debería corresponderse con el número 21. Asimismo se advierte de la remisión errónea que en su apartado 1 se realiza al artículo 23, cuando debería hacerse al artículo 24 y también a los anteriores (21 y 22 del texto del anteproyecto sometido a dictamen, que pasarían a ser 22 y 23).

Por otra parte, el precepto podría completarse con una referencia a las sanciones que les corresponden y las responsabilidades derivadas de las infracciones, así como a qué sucede cuando a lo largo del procedimiento sancionador se determina que la infracción puede ser constitutiva de delito.

Por ello se aconseja añadir otros dos apartados al precepto que, como sugerencia, podrían estar redactados en los siguientes términos:

“Las infracciones serán objeto, previa incoación del oportuno expediente, de las sanciones administrativas establecidas en el presente título, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o de otro orden que pudiera concurrir.

»En cualquier momento del procedimiento sancionador en que el órgano instructor considere que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente,



absteniéndose de seguir el sancionador mientras la autoridad jurisdiccional no dicte resolución judicial firme. Si no se estimara la existencia de delito, la Administración continuará el expediente sancionador, tomando como base los hechos que los tribunales hubieran considerado probados”.

Disposición transitoria primera. *De los alumbrados con licencia.*

Al referirse a los Ayuntamientos, debería añadirse la frase “limitándose a su ámbito competencial” porque la zona E1, tal y como se señala en el artículo 6 del presente anteproyecto, es autonómica.

Disposición transitoria segunda. *Ordenanzas vigentes.*

Por su contenido, esta disposición es más bien adicional que transitoria.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, el objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación y establecer una regulación autónoma y diferente de la recogida en las normas nueva y antigua para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva, bien para determinar la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua, bien para la aplicación retroactiva inmediata de la norma nueva en estas situaciones, bien para determinar -para situaciones surgidas con posterioridad a la norma nueva- la pervivencia o ultraactividad de la antigua, o regular de modo autónomo y provisional dichas situaciones.

El contenido de esta disposición no es derecho transitorio, sino que se refiere a la adaptación a la presente Ley de las ordenanzas vigentes sobre la materia que ésta regula.

Disposición transitoria cuarta. *Modificación del alumbrado exterior.*

A esta disposición se realiza la misma observación que a la anterior, puesto que su contenido no es derecho transitorio. Se refiere a situaciones que tienen lugar con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley, por lo que queda fuera de toda duda que se aplicará la nueva normativa.



Disposición final segunda. *Desarrollo reglamentario.*

En dicha disposición debería hacerse referencia, además de a la Junta de Castilla y León, a las Consejerías competentes por razón de la materia, para realizar el desarrollo reglamentario.

Disposición final quinta. *Entrada en vigor.*

Prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

Este Consejo, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, considera que, de no existir razones para suprimirla, sería aconsejable mantener las reglas generales de nuestro ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

5ª.- Observaciones gramaticales y lingüísticas.

Sin perjuicio de recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos, deben reiterarse en este momento las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado en cada uno de los artículos, así como la necesidad de corregir los errores lingüísticos advertidos en el anteproyecto de ley, como pueden ser los siguientes:

- En el apartado 4 del artículo 17 (que debería ser el 18) se repite la expresión "dispuesto en", reiteración que debe eliminarse.

- En el apartado 1 del artículo 18 (que debería ser el 19) debe suprimirse la coma que va detrás del término "operadores".

- Debe revisarse, como ya se expuso en el comentario al artículo 17, la numeración de los títulos, capítulos y artículos en que se divide el anteproyecto sometido a consulta.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y de la Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.