

**Dictamen núm. 4/2020, relativo al proyecto de Reglamento de Protección del Medio Nocturno de Menorca, que desarrolla la Ley 3/2005, de 20 de abril, de Protección del Medio Nocturno de las Islas Baleares**

Según lo que dispone el artículo 2, número 1, letra b, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. Antecedentes**

**Primero.** El día 4 de mayo de 2020 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen del Consejo Insular de Menorca relativa al proyecto de reglamento de protección del medio nocturno en Menorca, que desarrolla la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares.

**Segundo.** El día 14 de marzo de 2020 se publicó al Boletín Oficial del Estado lo Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, prorrogado por el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el Real Decreto 492/2020, de 29 de abril, por el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el Real Decreto 537/2020 de 22 de mayo y por el Real Decreto 555/2020, de 5

de junio, el cual determina la necesidad de establecer medidas organizativas que garanticen el mantenimiento del servicio público y a la vez sean compatibles con la situación de estado de alarma y las obligaciones de confinamiento que se han declarado. La disposición adicional tercera de la mencionada norma suspende los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades que forman parte del sector público. El cómputo de los plazos se retomará en el momento en que pierda vigencia el citado Real Decreto o, si procede, las prórrogas del mismo. Esta disposición fue modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

**Tercero.** El día 19 de mayo de 2020 se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

**Cuarto.** En fecha de 20 de mayo de 2020 se registró de entrada en el registro general de este Consejo una solicitud de la presidenta del Consell Insular de Menorca, en virtud de la cual pidió el levantamiento del plazo de suspensión para la tramitación del correspondiente dictamen. Por otro lado, el Real Decreto 537/2020 de 22 de mayo, por el cual se prorroga el estado de alarma, establece en relación en los plazos administrativos suspendidos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se retomará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

**Quinto.** El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Primera versión de la memoria de análisis de impacto normativo.
2. Informe técnico sobre el proyecto de reglamento.

3. Informe relativo al trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.
4. Informe jurídico relativo al procedimiento para la aprobación inicial del proyecto de reglamento por parte del Pleno del Consejo Insular de Menorca.
5. Propuesta de aprobación inicial del proyecto de reglamento de protección del medio nocturno de Menorca.
6. Primer borrador del proyecto de reglamento.
7. Segunda versión de la memoria de análisis de impacto normativo.
8. Segundo borrador del proyecto de reglamento.
9. Aprobación inicial del proyecto de reglamento por parte del Pleno del Consejo Insular de Menorca.
10. Publicación al Boletín Oficial de las Islas Baleares (n.º 90, de 21 de julio de 2018) del trámite de información pública.
11. Trámite de audiencia a las entidades interesadas y justificantes de su recepción.
12. Alegaciones formuladas durante los trámites de audiencia y de información pública.
13. Informe jurídico relativo a las alegaciones presentadas.
14. Solicitud del dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de las Islas Baleares.
15. Inadmisión por parte del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de la solicitud de dictamen presentada por no encontrarse en el momento apto para la emisión del dictamen y retorno del expediente.
16. Tercera versión de la memoria de análisis de impacto normativo.
17. Estudio del alumbrado público de Menorca bajo criterios de eficiencia energética y protección del medio nocturno.
18. Pla de reforma de las instalaciones de alumbrado exterior de la isla de Menorca en todos los ámbitos públicos y privados con el objetivo de aspirar a las denominaciones de destino turístico y/o reserva starlight.
19. Tercer borrador del proyecto de reglamento.

20. Solicitud del informe preceptivo de impacto de género en el Instituto Balear de la Mujer.
21. Remisión del informe de impacto de género.
22. Propuesta de aprobación definitiva del proyecto de reglamento.
23. Quart borrador del proyecto de reglamento.
24. Oficio de la presidenta del Consell Insular de Menorca por el cual solicita el dictamen al Consejo Económico y Social.

**Sexto.** El día 25 de mayo de 2020, el Presidente del Consell Económico y Social dictó una resolución en virtud de la cual se levantó la suspensión de plazos prevista a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 marzo.

**Séptimo.** De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Rural y Medio Ambiente elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 12 de junio de 2020.

**Octavo.** Para la aprobación de este dictamen se han seguido las normas especiales de tramitación previstas en el artículo 34.1 del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social.

## **II. Contenido del proyecto de reglamento**

El proyecto de reglamento enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 44 artículos divididos en cuatro títulos, una parte final formada por cinco disposiciones transitorias, una disposición final y tres anexas.

**I.** El preámbulo nos explica como el presente reglamento tiene por objeto la regulación de las instalaciones y los aparatos de alumbrado exterior e interior, en cuanto a la contaminación lumínica que pueden producir y su eficiencia energética.

En cuanto al marco normativo en el cual se inserta la propuesta, se hace referencia, por un lado, en el ámbito autonómico, a la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares, y de la otra, en el ámbito estatal, se hacen referencia al Reglamento electrotécnico de baja tensión, aprobado por el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto y al Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior, aprobado por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre.

A continuación, se indica que la competencia del Consejo Insular de Menorca para desarrollar la Ley 3/2005, de 20'abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares, la encuéntrame en el artículo 14 de la mencionada Ley, que dispone que corresponde a los consejos insulares, en el marco de sus competencias, adoptar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y eficacia de esta Ley.

Finalmente, y de acuerdo con el que prevé el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica, brevemente, como este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

**II.** En cuanto a la parte dispositiva del proyecto normativo, este se estructura en cuatro títulos diferentes:

El Título I hace referencia en primer lugar al objeto del proyecto de reglamento, que es

la regulación de las características de las instalaciones y los aparatos de iluminación exterior e interior con afectación al exterior, en cuanto a la contaminación lumínica que pueden producir y a su eficiencia energética, de acuerdo con la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares. A continuación, determina sus finalidades, el ámbito de aplicación y todo un conjunto de definiciones a los efectos de este reglamento.

El Título II prevé el régimen regulador de la iluminación e incluye los capítulos 1 en 6 del proyecto normativo.

El capítulo 1 regula la zonificación de la isla de Menorca, destacando que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 3/2005, de 20 de abril, en la isla de Menorca se consideran cuatro zonas y una subzona en función de su vulnerabilidad a la contaminación lumínica.

El capítulo 2 establece las diferentes características de la iluminación. Así, determina los niveles de iluminación, las actividades exteriores, la iluminación de fachadas y monumentos, los espacios interiores que proyectan luz hacia el exterior, letreros luminosos, la iluminación de las superficies verticales, la intensidad lumínica hacia áreas intrusas, el deslumbramiento, la iluminación a las líneas de costa y los aerogeneradores.

El capítulo 3 prevé las características de los materiales de alumbrado público, dependiendo de la zona lumínica y de si se trata de horario nocturno o de anochecer. Seguidamente se hace referencia a los proyectores, los tipos de lámparas, la utilización de las cuales dependerá del tipo de zona lumínica en concreto, los sistemas de regulación de flujo y las limitaciones y prohibiciones de las instalaciones.

El capítulo 4 regula las condiciones de funcionamiento horario, haciendo referencia a exprés a determinadas festividades, como el periodo navideño o determinadas festividades locales y periodos de alta afluencia turística.

El capítulo 5 determina las condiciones del mantenimiento de las instalaciones.

El capítulo 6 prevé los criterios de adecuación de las instalaciones.

El Título III regula el régimen de intervención administrativa y alcanza los capítulos 7 y 8.

El capítulo 7 hace referencia a las competencias que corresponden al Consejo Insular de acuerdo con las prescripciones que establece la Ley 3/2005. A continuación, prevé la creación del servicio de prevención de contaminación lumínica y, finalmente, establece las funciones de los municipios en relación a esta materia.

El capítulo 8 establece la documentación de los proyectos de iluminación exterior, así como el régimen de intervención administrativa y las actividades e infraestructuras sometidas a evaluación de impacto ambiental.

El Título IV regula el régimen de inspección, control y sancionador y comprende los capítulos 9 y 10.

El capítulo 9 tiene por objeto el régimen de inspección y control destacando que corresponde al servicio de prevención y control de la contaminación lumínica de Menorca y a los ayuntamientos la potestad de inspección y control de las instalaciones

de alumbrado que puedan ser fuente de contaminación lumínica, la cual puede ser ejercida de oficio o como consecuencia de denuncia presentada por la persona interesada.

El capítulo 10 regula el régimen sancionador.

**III.** En cuanto a la parte final, esta se encuentra formada por cinco disposiciones transitorias, una disposición final y tres anexos.

Empezando por las disposiciones transitorias, la primera establece el mandato en el Consejo Insular de Menorca de aprobar una propuesta del mapa de protección lumínica de Menorca en el plazo de 4 meses a partir de la publicación de este reglamento, la segunda establece el plazo para disponer del mapa de brillantez del fondo de cielo, que será el mismo que se ha definido por la elaboración del mapa de zonificación del territorio, la tercera dispone la obligación de los ayuntamientos de elaborar en el plazo máximo de tres meses, a contar desde la aprobación de los mapas de zonificación municipal, un plan de adecuación de las instalaciones públicas de su competencia, la cuarta establece la obligación de los ayuntamientos, siempre que sea necesario, de adaptar o generar nuevas ordenanzas municipales que aseguren el cumplimiento de este reglamento y, finalmente, la quinta, establece los plazos de adaptación de las instalaciones existentes.

Para concluir, la disposición final hace referencia a su entrada en vigor.

### **III. Observaciones generales**

**Primera.** La eficiencia y el ahorro energéticos constituyen objetivos prioritarios para cualquier sociedad moderna, aportan dinamismo y valor a las actividades económicas,

mejoran la competitividad de los procesos productivos, reducen el gasto energético, protegen el medio ambiente y reducen las emisiones contaminantes.

La iluminación artificial durante la noche es uno de los requisitos indispensables para la habitabilidad de las zonas urbanas modernas y, en menor medida, de las zonas rurales, y es también necesaria para la realización de un gran número de actividades lúdicas, comerciales o productivas, además mejora la seguridad ciudadana, refuerza la prevención de riesgos laborales en espacios concretos, y es necesaria para garantizar la seguridad industrial de determinadas instalaciones. En contrario, una iluminación excesiva o defectuosa puede tener consecuencias negativas en el medio ambiente, además de implicar un uso irracional de un bien escaso como es la energía.

**Segunda.** En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el propio hecho de la insularidad, la limitación del territorio, la dependencia casi total del exterior en recursos energéticos y las previsiones de incremento del consumo de la energía agravan todavía más este problema y, por lo tanto, hay que concienciar y mentalizar la sociedad balear sobre la importancia de aplicar medidas que permitan reducir los consumos energéticos mediante la sensibilización hacia el ahorro energético.

En este sentido, la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Balear introdujo la regulación de las instalaciones y de los aparatos de alumbrado exterior e interior, en relación a la contaminación lumínica que estos aparejas pueden producir así como en su eficiencia energética, teniendo en cuenta la configuración del archipiélago balear que permite que cada una de las islas mayores lleve a cabo la ordenación de su territorio de una manera autónoma. El objeto y finalidad de esta ley es la regulación de las instalaciones y aparatos de alumbramiento exterior e interior en cuanto a la contaminación lumínica que pueden producir y a su eficiencia energética, al

ámbito de la comunidad autónoma de las Islas Baleares. Establece las condiciones que tienen que cumplir las nuevas instalaciones de alumbrado exterior, tanto públicas como privadas, así como las medidas correctoras a aplicar a las instalaciones existentes inadecuadas, con el fin de mejorar la protección del medio ambiente mediante un uso eficiente y racional de la energía que consumen y la reducción de la brillantez luminosa nocturna, sin perjuicio de la seguridad que tiene que proporcionar el alumbrado a los peatones, vehículos y propiedades. Las finalidades de la ley son por lo tanto mantener el máximo posible las condiciones naturales de las horas nocturnas, en beneficio de la fauna, flora y ecosistemas en general; promover la eficiencia energética de los alumbrados exteriores e interiores mediante el ahorro de energía, sin mengua de la seguridad; evitar la intrusión lumínica al entorno doméstico y, en todo caso, minimizar las molestias y los perjuicios; y prevenir y corregir los efectos de la contaminación lumínica en la visión del cielo. La mencionada ley regula también una serie de exenciones al cumplimiento de las obligaciones fijadas por la misma, como pueden ser los aeropuertos y puertos de interés general del Estado y las instalaciones ferroviarias; las instalaciones de las fuerzas y los cuerpos de seguridad y las instalaciones de carácter militar; los vehículos a motor y, en general, las infraestructuras la iluminación de las cuales esté regulada por normas destinadas a garantizar la seguridad de la ciudadanía.

**Tercera.** La presidenta del Consejo Insular de Menorca se encuentra legitimada por solicitar este dictamen, con carácter facultativo, de acuerdo con el que dispone el artículo 2.1.b) de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y el artículo 31 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento.

#### IV. Observaciones particulares

**Primera.** En la tramitación del procedimiento se han observado, a todos los efectos, y sin perjuicio de las observaciones formuladas por el Consejo Consultivo en su escrito de fecha 4 de junio de 2019, las exigencias derivadas del artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, del artículo 102 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares y el resto de normativa aplicable.

**Segunda.** En relación con el preámbulo, hay que recordar que tal y como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, especialmente, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución". Así, recientemente, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (Dictamen 78/2019, entre otros) también advirtió sobre la necesidad que el preámbulo se elabore con rigor, sobre todo en cuanto a la finalidad de las medidas que se pretenden regular y al marco normativo en el cual se inserta la propuesta.

En este sentido, consideramos que este cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación. Sin embargo, tal y como se explicará a continuación, consideramos que resulta insuficiente la explicación sobre la justificación de la competencia del Consejo Insular de Menorca para aprobar la norma sometida a consulta.

Efectivamente, en cuanto a la competencia del Consejo Insular de Menorca para aprobar el proyecto de Reglamento enviado para dictamen, el preámbulo lo justifica en el hecho que el artículo 14 de la Ley 3/2005, de 20 de abril, dispone que corresponde a los consejos insulares, en el ámbito de sus competencias, adoptar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y eficacia de esta ley. En este punto, independientemente de la potestad reconocida por el artículo 14 de la Ley 3/2005, hay que tener presente la reforma del Estatuto de autonomía que lleva a cabo la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria a los consejos insulares en las competencias que le son atribuidas como propias y entre las cuales se incluyen, de acuerdo con el artículo 70 del nuevo Estatuto, urbanismo y habitabilidad (apartado primero) y ordenación del territorio, incluyendo el litoral (apartado decimotercero), por lo tanto, la potestad reglamentaria del Consejo de Menorca en la materia no se desprende solo de la atribución puntual que establezca una ley concreta, como la Ley 3/2005, antes mencionada, sino que se generaliza para todas las materias atribuidas a los consejos como propias por el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

**Tercera.** En relación al contenido del proyecto de reglamento, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, y a todos los efectos, en relación con la estructura del proyecto normativo, este Consejo considera que desde las diferentes instituciones públicas se tiene que hacer cuanto sea posible para que las normas sean claras, ordenadas y

entendedoras para sus destinatarios. Por este motivo recomendamos una revisión de la estructura y del lenguaje de la norma, en la cual, se enumeren todos los apartados de los diferentes artículos, el contenido de los cuales tiene que ser claro y preciso, evitando de este modo los artículos excesivamente largos, así como que se efectúe una adecuada ordenación de los capítulos. En relación en los apartados de los artículos, en el supuesto de que sea necesario ordenar la información, convendría hacerlo en letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Finalmente, habría que evitar la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como el previsto en el artículo 21 del proyecto, cuando establece que en general se prohíbe (...) o la utilización de expresiones equívocas como la que se hace en el artículo 7, en el que se habla de un reglamento “menorquín”.

2.- En cuanto a la iluminación de las instalaciones deportivas al aire libre, especialmente en relación a la luz difusa, las cuales se encuentran previstas en el artículo 8 del proyecto, entendemos que se tendrían que revisar sus limitaciones atendido el alto grado de luminosidad que desprenden.

3.- El artículo 14 del proyecto de reglamento establece que en instalaciones de alumbrado exterior, ya sean de titularidad pública o privada, la limitación del deslumbramiento tendrá que respetar los valores máximos establecidos en la normativa estatal aplicable sobre alumbrado. En este caso, consideramos que se tendría que especificar cuáles serían estos valores máximos así como la normativa estatal aplicable en la materia.

4.- En relación en el artículo 25 del proyecto, entendemos que su contenido es más propio de una disposición transitoria atendido el carácter transitorio que presenta, por

lo tanto, recomiéndame suprimir este artículo e incorporar su contenido dentro de la disposición transitoria a la cual hace referencia.

5.- A continuación, el artículo 27 dispone que los municipios tendrán que disponer de técnicos formados para averiguar cuando un alumbrado privado puede estar incumpliendo el presente reglamento. En relación con esta previsión, consideramos que el reglamento tendría que especificar algo más que se entiende por técnicos formados, lo cual se podría hacer especificando la titulación o titulaciones necesarias de este personal. En cualquier caso, entendemos que sería más adecuado entender esta previsión como un mandato en los ayuntamientos, como organización administrativa de carácter local, que no en los municipios, entendidos estos como un núcleo de población.

6.- El artículo 31 del proyecto enumera todo un listado de competencias que corresponden a los municipios de acuerdo con la Ley 3/2005, de 20 de abril, y a continuación, destaca que su ejercicio tendrá que ser consensuado con el servicio de prevención y contaminación lumínica. En este punto, considérame que por razones de seguridad jurídica, se tendría que especificar qué aspectos del ejercicio de estas competencias tendrían que ser objeto de consenso, sobretodo, en cuanto a aquellas que hacen referencia al ejercicio de la potestad sancionadora. En este sentido, hay que tener presente que a todos los efectos, las competencias son irrenunciables y tienen que ser ejercidas por los órganos administrativos que las tengan atribuidas como propias, sacado de los casos de delegación o de avocación, cuando se efectúen en los casos previstos en las leyes (artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

7.- En cuanto al régimen de inspección, control y sancionador regulados en el Título IV,

entendemos que tendría que hacer una referencia al Capítulo VI de la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares, donde se regula la actividad inspectora y se establecen las infracciones y correspondientes sanciones, cuantía, graduación, sujetos responsables o las medidas provisionales aplicables.

8.- En relación a la disposición transitoria tercera, recomendamos eliminar el párrafo segundo dado que se trata de una valoración subjetiva sin ningún tipo de fundamentación jurídica y crea confusión.

9.- Ya para acabar, en relación a la disposición final del proyecto, esta se tiene que titular como única.

#### **V. Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de reglamento de protección del medio nocturno en Menorca, que desarrolla la Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Islas Baleares, y solicita al Consejo Insular de Menorca que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Palma, 12 de junio de 2020

Visto y aprobado

El presidente

El secretario general



Josep Valero González



Carles Manera Erbina