

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PROTECCIÓN FRENTE A LA CONTAMINACIÓN LUMÍNICA EN ANDALUCÍA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 7.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, se emite la presente memoria justificativa sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación del proyecto de disposición citado en el encabezamiento.

1. Justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación

Se justifica la adecuación del Decreto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

a) Necesidad:

En aras del principio de necesidad que debe regir toda iniciativa normativa, indicar que a través de este proyecto de Decreto se da cumplimiento tanto a las previsiones de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, como a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en lo referente a contaminación lumínica, respetando igualmente el carácter de normativa básica del Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07. Asimismo, el proyecto de Decreto atiende a lo establecido en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, la cual recoge en su artículo 15.2 entre el contenido mínimo de los planes municipales que recaerán sobre las áreas estratégicas en materia de mitigación de emisiones y adaptación establecidas en dicha ley, actuaciones para optimizar el alumbrado público, de tal suerte que, de acuerdo con la legislación aplicable, se minimice el consumo eléctrico, se garantice la máxima eficiencia energética y se reduzca la contaminación lumínica en función de la mejor tecnología disponible.

El proyecto de Decreto da respuesta a la necesidad de hacer compatible el desarrollo de la actividad humana en horario nocturno en condiciones de confort y seguridad, con la oscuridad natural de la noche mediante el diseño y uso sostenibles de las instalaciones de alumbrado exterior, cumpliendo así el principio indicado.

b) Eficacia:

En la fase inicial de este proyecto de Decreto, previa a su tramitación, se ha reflexionado detenidamente sobre la motivación e intención de la futura norma, con el asesoramiento de un grupo de personas expertas en esta materia y la valoración de las necesidades de los agentes implicados, lo que ha supuesto una valiosa aportación sobre el contenido, consiguiendo que éste sea más acertado y menos arbitrario. Bajo una identificación clara de los fines perseguidos, el proyecto de Decreto para la protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía, bajo las competencias autonómicas, pretende mejorar la regulación



FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de la calidad del medio ambiente atmosférico para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación lumínica, para proteger la salud de las personas, el derecho a su intimidad y mejorar la calidad del medio ambiente.

c) Proporcionalidad:

En virtud del principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la iniciativa que se propone contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Todas las medidas e instrumentos propuestos han sido examinados junto a las alternativas existentes para la consecución del mismo resultado, considerando la proporcionalidad de cada una de ellas, siendo así la regulación del documento evaluado proporcional a la finalidad que persigue, sin que establezca cargas u obligaciones innecesarias a sus destinatarios.

d) Seguridad jurídica:

Este Decreto establece una regulación clara y precisa, no utiliza conceptos indeterminados que resten seguridad jurídica, facilitando de este modo su conocimiento y posterior aplicación a todos sus destinatarios, ya sean Administraciones Públicas, personas físicas o jurídicas.

La iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo estable y predecible, que favorece la participación, la transparencia y la accesibilidad a la información.

e) Transparencia:

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referido a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración Pública competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

En virtud de lo dispuesto en el citado artículo y en cumplimiento del Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, se procedió al trámite de consulta pública previa para la elaboración del proyecto de Decreto a través del portal de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con fecha 10 de marzo de 2017, habilitando el plazo de un mes para la remisión de aportaciones a través del correo luminica.cmaot@juntadeandalucia.es.

Asimismo, una vez iniciado el procedimiento, se realizará el trámite de audiencia pública a Diputaciones Provinciales, Corporaciones Locales, otras Administraciones y Entidades Públicas y agentes económicos y sociales.

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



A su vez, y más allá de lo previsto en los cauces de participación establecidos reglamentariamente, para el texto evaluado se ha constituido un grupo de trabajo de personas expertas, que buscó, además de acercar el proyecto de Decreto a los agentes económicos y sociales, enriquecer la iniciativa legislativa con la incorporación de los diferentes puntos de vista de los principales sectores de la realidad económica y social de andaluza.

f) Eficiencia:

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

2. Razón de interés general que justifica la aprobación de la norma

La contaminación lumínica, originada por sistemas de iluminación exterior diseñados sin tener en cuenta criterios de sostenibilidad, es un problema ambiental de amplio alcance social. Su principal consecuencia es la reducción de la oscuridad natural del cielo nocturno, situación que dificulta seriamente las investigaciones astronómicas e impide a la población la observación del cielo. Asimismo, causa daños a ecosistemas, provocando alteraciones en los ciclos vitales y en los comportamientos de especies animales y vegetales, supone un derroche energético y económico que lleva asociada una mayor generación de contaminantes atmosféricos y reduce la calidad ambiental de las zonas habitadas, con niveles excesivos de luz, deslumbramientos o intrusión lumínica en las viviendas, que pueden provocar alteraciones en la salud de las personas.

Andalucía ha gozado históricamente de cielos nocturnos de calidad excepcional, motivo por el que en su territorio se encuentran los observatorios astronómicos de Calar Alto y Sierra Nevada, de carácter internacional y elevado nivel científico. Además, existen otros observatorios profesionales o amateur, que contribuyen a la generación de datos relevantes y a la difusión y formación en esta materia. Todos ellos se encuentran, en mayor o menor medida, afectados por la contaminación lumínica, viendo mermada su capacidad de observación.

Teniendo en cuenta que la luz se transmite por la atmósfera a distancias que pueden superar los 100 km desde el lugar en el que se genera, si no se toman medidas, este tipo de contaminación podría acabar con la calidad de nuestro cielo nocturno, impidiéndose su explotación como recurso científico, cultural y económico.

En este contexto, es necesario el desarrollo de una norma que permita mejorar la calidad del medio ambiente y del cielo nocturno como patrimonio natural, así como proteger la salud y el derecho a la intimidad de las personas.

3. Objetivos perseguidos y justificación de que el Decreto es el instrumento más adecuado para lograrlos.

A través de este proyecto de Decreto se da cumplimiento tanto a las previsiones de la Ley 7/2007, de 9 de julio, como a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, en lo referente a contaminación lumínica, respetando igualmente el carácter de normativa básica del Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 3/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



técnicas complementarias EA-01 a EA-07. Asimismo, el proyecto de Decreto atiende a lo establecido en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, recoge en su artículo 15.2 entre el contenido mínimo de los planes municipales que recaerán sobre las áreas estratégicas en materia de mitigación de emisiones y adaptación establecidas en dicha ley, actuaciones para optimizar el alumbrado público, de tal suerte que, de acuerdo con la legislación aplicable, se minimice el consumo eléctrico, se garantice la máxima eficiencia energética y se reduzca la contaminación lumínica en función de la mejor tecnología disponible.

Además, entre las medidas específicas por áreas estratégicas en el ámbito del Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética del Plan Andaluz de Acción por el Clima, en materia de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca en el artículo 36.3. ha establecido que se tomarán medidas para el fomento de la eficiencia energética y las energías renovables en las instalaciones de alumbrado público, agua y residuos, y de la gestión inteligente de espacios urbanos.

El proyecto de Decreto pretende hacer compatible el desarrollo de la actividad humana en horario nocturno, con la oscuridad natural de la noche mediante el diseño y uso sostenibles de las instalaciones de alumbrado exterior. Todo ello con la finalidad de prevenir, minimizar y corregir los efectos de la dispersión de luz artificial hacia el cielo nocturno, salvaguardando la calidad del mismo y facilitando su visión con carácter general y, en especial, en el entorno de los observatorios astronómicos, preservar las condiciones naturales de oscuridad en beneficio de los ecosistemas, reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente, en entornos naturales e interior de edificios residenciales.

Adicionalmente, se promueve el ahorro energético mediante el uso eficiente del alumbrado exterior, sin perjuicio de la seguridad de las personas.

La consecución completa de estos objetivos solo puede llevarse a cabo a través de la realización de una norma con rango de decreto.

4. Constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones, para alcanzar tales fines.

En todo el articulado se ha tenido en cuenta a los agentes implicados en la materia, procurando la no imposición de obligaciones innecesarias bajo el principio de proporcionalidad. En el proyecto ha primado, como interés general, las prácticas ambientalmente responsables y equitativas, y el cumplimiento de los objetivos establecidos a escala europea. Se han evaluado las alternativas disponibles para la consecución de cada resultado perseguido, seleccionando la menos restrictiva de derechos en cada caso.

En base a lo anterior, las exigencias y medidas que se establecen en la norma, resultan proporcionadas para alcanzar los fines pretendidos, sin suponer una merma de derechos ni restricciones.

5. Justificación sobre el rango del proyecto normativo y su debida coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

El proyecto de Decreto resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea. No hay incoherencias ni contradicciones en el régimen jurídico aplicable al proyecto de norma.

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6. Descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de tramitación del proyecto de Decreto para su iniciación y de la participación de los agentes y sectores implicados.

FASES DEL PROCEDIMIENTO: TRÁMITES REALIZADOS DURANTE CADA FASE:

0.- ACTUACIONES PREVIAS

1. Consulta pública previa (desde el 10 de marzo de 2017 hasta el 10 de abril)

I.- PREPARACIÓN

1. Borrador 0

2. Borrador de las correspondientes Memorias e Informes

II.- INICIACIÓN

1. Borrador 1

2. Memorias e Informes definitivos

3. Propuesta de Acuerdo de Inicio de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático

4. Conformidad del resto de Consejerías

5. Acuerdo de Inicio de la Consejera

En cuanto a la participación de los agentes y sectores interesados, el proyecto ha sido sometido a Consulta Pública Previa a su elaboración, para un completo entendimiento de los resultados obtenidos y las disposiciones extraídas y tenidas en consideración de dicha consulta, se remite al «Informe sobre la valoración de aportaciones recibidas durante la consulta pública previa».

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.1. c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto será sometido a los siguientes trámites:

a) Trámite de información pública: este trámite se llevará a cabo mediante Resolución de esta Dirección General, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, a fin de que sea posible examinar el expediente durante un período no inferior a quince días hábiles.

b) Trámite de audiencia a la ciudadanía: al afectar a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia durante un plazo no inferior a quince días hábiles a través de aquellas organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite se llevará a cabo mediante Resolución de esta Dirección General, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Asimismo, es importante subrayar, la constitución del ya citado, grupo de trabajo de personas expertas, que buscó, además de acercar el proyecto de Decreto a los agentes económicos y sociales, enriquecer la iniciativa legislativa con la incorporación de los diferentes puntos de vista sobre las necesidades y prioridades de Andalucía respecto a la contaminación lumínica.

Por último, en aplicación de los principios establecidos tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, se han publicado en el portal de transparencia de la Junta de Andalucía, en el apartado “Normativa en elaboración” los documentos generados durante la tramitación del proyecto de Decreto de referencia, al objeto de facilitar a la ciudadanía el acceso a los mismos.

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7. Estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias.

Durante la redacción del Decreto, se ha buscado eliminar cualquier carga administrativa innecesaria que pudiese repercutir directa o indirectamente sobre la ciudadanía, procurando agilizar cualquier trámite que derivase de su aplicación. Por ende y en virtud de la adecuación al principio de eficiencia, se puede concluir que no habrá cargas administrativas innecesarias para el conjunto de la ciudadanía y de las empresas andaluzas.

En este sentido, con objeto de evitar cargas excesivas, no se establece la obligación de adaptación generalizada a la norma de todas las instalaciones de alumbrado exterior existentes. Tan solo se estipula en la disposición transitoria primera, apartados 4º y 5º, la obligación de corregir los niveles de iluminación y el flujo hemisférico superior en circunstancias muy concretas que conllevan una elevada incidencia en el incremento de la contaminación lumínica. Adicionalmente, la obligación de corregir el flujo hemisférico superior aplicará solo cuando esto sea posible mediante la modificación de la inclinación de las luminarias o proyectores, de este modo, no será necesario invertir en nuevos componentes de las instalaciones de alumbrado. El plazo establecido para hacer efectivas estas modificaciones es suficientemente amplio para permitir a las personas o entidades titulares de las instalaciones una planificación adaptada a las distintas situaciones que puedan darse.

En cuanto al plazo de aprobación de la zonificación lumínica municipal por parte de los Ayuntamientos establecido en la disposición transitoria tercera, y el de elaboración del mapa de zonas lumínicas E1 y puntos de referencia, a realizar por parte de la Consejería competente en materia de medio ambiente, según la disposición transitoria cuarta, se trata de dos aspectos relativos a la zonificación lumínica del territorio. Dicha zonificación es necesaria para poder aplicar las prescripciones técnicas del Reglamento, vinculadas a la misma, que garantizan la adecuación de las características de las instalaciones de alumbrado exterior a los usos predominantes de cada espacio según los correspondientes instrumentos de planificación ambiental del territorio y de planeamiento urbanístico, minimizando su impacto ambiental. El plazo de un año establecido para su realización es suficiente y holgado no siendo conveniente, por tanto, dilatarlo más a fin de que se puedan aplicar los mencionados preceptos.

Además, la realización de la zonificación lumínica municipal no supone un incremento significativo de la carga administrativa puesto que está estrechamente ligada al planeamiento urbanístico.

Sobre el deber de información a la Consejería competente en materia de medio ambiente establecido en el artículo 5, la información que se solicita a los Ayuntamientos sobre la zonificación lumínica municipal es necesaria al encontrarse las zonas lumínicas relacionadas entre sí de manera que la declaración de las zonas E1 condiciona la declaración del resto de zonas lumínicas y a su vez, el alumbrado de las áreas declaradas por los Ayuntamientos puede incidir en zonas E1 que requieren la máxima protección.

Asimismo, dicha información es imprescindible para la comprobación por parte de la Consejería del cumplimiento de las estipulaciones relativas a las instalaciones de alumbrado exterior de actividades sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.

En relación con la memoria técnica referida en el artículo 28 y descrita en el Anexo II del Reglamento, a presentar por determinadas actividades con instalaciones de alumbrado exterior junto a la preceptiva

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



autorización ambiental integrada o unificada, no supone un incremento de las cargas administrativas pues se trata de información que ya deben incluir en la solicitud de dichas autorizaciones. Lo único que se hace es estandarizar el contenido para unificar criterios en toda la Comunidad Autónoma.

8. Procedimientos administrativos

Los plazos asociados al procedimiento regulado en la Sección 1ª del Capítulo III para la declaración de zonas E1, puntos de referencia y sus zonas de influencia e influencia adyacentes, son los mínimos necesarios dado el trabajo de análisis que conlleva, según la experiencia adquirida en zonificación lumínica del territorio durante el anterior Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad del cielo nocturno y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

En cuanto al plazo de diez meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento sancionador regulado en el artículo 36, se establece de conformidad con lo dispuesto en el anexo I de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

9. Creación de órganos.

Por medio del presente Decreto no se crean nuevos órganos administrativos.

En Sevilla, fecha de la firma digital

La Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático
Fdo. María López Sanchís

FIRMADO POR	MARIA LOPEZ SANCHIS	29/07/2021	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	