



**ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DE CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el "Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León". Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo que sigue:

#### **I.- Consideraciones generales.**

El objeto de la norma, tal y como manifiesta su artículo 1 es establecer el régimen jurídico de la gestión del Patrimonio Cultural de Castilla y León, entendida ésta como el conocimiento, investigación, protección, conservación y difusión de los bienes que lo integran.

Conforme al artículo 149.1.28 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas". Añadiendo el artículo 149.2 CE que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas".

El artículo 148.1 CE, por su parte, también ha de ser tomado en consideración cuando establece que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16. Patrimonio monumental de interés de la comunidad Autónoma. 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma".

A todo ello se unen los principios materiales incluidos en el artículo 46 CE al disponer que "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio".

La regulación que gobierna el Patrimonio Histórico en España está presidida por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE), secundada, entre otros, por su Reglamento de Ejecución, el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero.

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

La STC 122/2014, de 17 de julio, recuerda su doctrina sobre el reparto competencial en la materia patrimonio histórico, destacando que *“las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3; 6/2012, de 18 de enero, FJ 5).(...) En suma, el correcto entendimiento de esta competencia exclusiva del Estado deja la materia patrimonio histórico, salvo su defensa contra la expoliación y la exportación con la extensión limitada que acabamos de perfilar y dejando a un lado los bienes de titularidad estatal, en manos de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente, lo que habilita a estas a establecer, respetando las salvedades indicadas, el régimen general del patrimonio histórico español ubicado en su territorio”*.

Por tanto, en materia de patrimonio cultural existe una concurrencia de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con una acción autonómica específica, pero también del Estado *“en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esta acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias”*, como señaló la STC 48/1984, de 5 de abril.

De este modo, la integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia, referida a la cultura, permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquella. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas en lo restante, según sus respectivos Estatutos, sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de estos títulos competenciales del Estado en la materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.

En Castilla y León, el Estatuto de Autonomía contempla la cultura en multitud de preceptos, partiendo en todo caso de la competencia exclusiva que la Comunidad ostenta sobre ella (artículo 70.1.31), con especial atención a las actividades artísticas y culturales de la Comunidad, en particular *“d) Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para su defensa contra la exportación y la expoliación”*.

El artículo 5 del Estatuto se refiere a la lengua castellana y el resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad.



Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

Y dentro de los derechos sociales, el artículo 13.10 recuerda que todos los castellanos y leoneses tienen derecho, en condiciones de igualdad, a acceder a la cultura y al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas.

Así como los deberes de los ciudadanos de Castilla y León, de respetar, cuidar y proteger el patrimonio cultural (artículo 15 de la norma estatutaria).

El artículo 16 del Estatuto, como principio rector de las políticas públicas prevé el de proteger y difundir la riqueza cultural y patrimonial de la Comunidad, favoreciendo la creación artística en todas sus manifestaciones y garantizando la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a la cultura. Los poderes públicos de Castilla y León desarrollarán actuaciones tendentes al retorno a la Comunidad de los bienes integrantes de su patrimonio cultural que se encuentren fuera de su territorio.

Con arreglo a tales competencias, destaca principalmente la aprobación de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (que quedará derogada por la ley ahora en proyecto) y su Reglamento por Decreto 37/2007, de 19 de abril.

La disposición final segunda de la Ley 12/2002, de 11 de julio, dispone expresamente que en lo no regulado por la presente Ley se aplicará con carácter supletorio la legislación del Estado.

Finalmente, también ha de tenerse en cuenta que tiene una especial incidencia el texto sometido a informe sobre el régimen local. Así, habrá de tenerse en consideración que el artículo 70.1. 4º del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales" y el artículo 70.1.6º sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", lo que se relaciona con las previsiones del anteproyecto en materia de protección y conservación del patrimonio cultural, en el régimen de intervención y en las políticas sectoriales, que exige la necesaria coordinación con el planeamiento urbanístico y con la prevención ambiental.

Finalmente se hace preciso indicar que la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió con fecha 30 de noviembre de 2018 un informe jurídico (DSJ 113-2018) acerca de un anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural, si no idéntico, si muy similar al que ahora se somete a informe. Por lo tanto, a las consideraciones de aquel informe hemos de remitirnos, sin perjuicio de lo que a continuación se diga, en tanto en cuanto pudieran resultar de aplicación a tenor del texto que ahora se estudia.



Del mismo modo, tal anteproyecto fue informado por el Consejo Consultivo de Castilla y León con fecha 28 de febrero de 2019.

## **II.- Consideraciones específicas al anteproyecto.**

Una vez expuesto el marco normativo, se realizan las siguientes consideraciones al articulado y a la parte dispositiva del texto:

**Artículo 1 y artículo 3.** La redacción de estos preceptos habrá de solucionar la incoherencia de que en el primero se defina la gestión del patrimonio cultural como el conocimiento, investigación, protección, conservación, uso y difusión de los bienes que lo integran para después, en el segundo, considerar estas actuaciones como finalidades de la Ley.

**Artículo 9.** Junto al Estado y las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales también ostentan importantes competencias sobre protección el patrimonio histórico y cultural, y así, tanto la normativa sectorial de patrimonio histórico y cultural como la propia reguladora del régimen local, atribuyen a las entidades locales competencias propias sobre cooperación y colaboración en materia de patrimonio histórico.

En este sentido, el artículo séptimo de la LPHE nos habla de la necesaria cooperación que deben prestar los ayuntamientos en la conservación y custodia del patrimonio histórico español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida y destrucción. A su vez, deben notificar a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación que sufran dichos bienes, así como las dificultades y necesidades que tengan para su cuidado.

Por su parte, el artículo 25.2, apartados a) y m), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce competencia al municipio en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre patrimonio histórico artístico y sobre actividades o instalaciones culturales y deportivas.

Esta competencia la tenemos a su vez explicitada en el artículo 20.1.g) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

Es precisamente en este ámbito normativo en el que debe y puede quedar enmarcada la competencia municipal. Es este sentido, por tanto, es questionable alguna de las competencias que les reserva el apartado 2 de este artículo 9, toda vez que, sin perjuicio de que la competencia a la que alude la letra b) constituya derecho vigente en la actualidad, a las entidades locales se les hace corresponsables en la gestión de los bienes del patrimonio cultural de su ámbito territorial y de su custodia en las letras a) y c).

Esto obligaría a enmarcar la competencia, de no se dice quien, debiendo suponerse la autonómica y local, en el mismo sentido para poder resultar corresponsable. Esto se complica si la competencia autonómica a la que alude el artículo 2 lo es de modo exclusivo sobre el patrimonio cultura ubicado en su territorio.

**Artículo 10.** El voluntariado cultural es uno de los ámbitos de actuación del voluntariado de interés general, según el artículo 6 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León. Teniendo en cuenta que la competencia en materia de fomento del voluntariado y su reconocimiento social es propia de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, según prevé el artículo 20 bis de su Reglamento orgánico aprobado mediante Decreto 2/2018, de 8 de enero, debería contenerse en el expediente la conformidad del indicado organismo acerca de la determinación del texto que ahora se propone.

Por su parte el apartado 2 del artículo 10 resulta un trasunto de cuanto dispone el artículo séptimo de la LPHE. El texto que ahora se informa debería especificar y determinar claramente cuál es la Administración competente a la que ha de informarse.

Del mismo modo tendrá que considerar que, a diferencia del tenor de la LPHE, este artículo se refiere a "bienes que puedan formar parte del Patrimonio cultural de Castilla y León". La indeterminación del precepto conduce a plantearse en qué momento del procedimiento de declaración o que características debe tener un bien para poder llegar a formar parte del Patrimonio cultural de Castilla y León. Esta cuestión no aparece solucionada ni en el precepto ni en general en el resto del texto que se somete a informe.

Respecto del apartado 3, la sentencia del Tribunal Constitucional 15/2021, de 28 de enero de 2021, en relación con una cuestión de inconstitucionalidad de una norma autonómica medioambiental que contemplaba la acción pública tanto en vía administrativa como jurisdiccional -si bien sólo se cuestionó ésta última, no la administrativa-, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre «legislación procesal» reconocida en el art. 149.1.6 CE, declara tal previsión inconstitucional, con arreglo a los siguientes argumentos:

*“Nuestro análisis debe partir de que la acción «pública» o «popular» en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción quivis ex populo, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).*

*De forma reiterada, este tribunal ha incardinado las reglas sobre legitimación procesal dentro de la legislación procesal de cuya distribución competencial se ocupa el art. 149.1.6 CE. Así lo hizo tempranamente en las SSTC 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; y 123/1988, de 23 de junio, FJ 2, ambas referidas a preceptos autonómicos que facultaban a ejercer la acción judicial en defensa de la normativa lingüística de la respectiva comunidad autónoma.*

*A la misma conclusión llegó la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, respecto de la acción pública judicial sobre las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y sobre las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos correspondientes, afirmando que se inserta «con toda claridad», en el ámbito de la legislación procesal.*

*Más recientemente, las SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6, (esta última citada por el auto de planteamiento), han reiterado dicho encuadramiento respecto de la acción pública en materia de vivienda, en concreto, la prevista en la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (art. 6.1) y en la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 6.1).*

*Según constante doctrina constitucional, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a); 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b), y 65/2020, de 18 de junio, FJ 16 B)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 80/2018, FJ 5 a)]. De lo anterior se colige que la regla del art. 149.1.6 CE ha de prevalecer sobre las reglas competenciales sectoriales, en particular, la del art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente. Lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia sobre «legislación procesal», como observa la fiscal general del Estado.*

*(...) solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).”*



El artículo octavo de la LPHE contempla en su apartado 2 una previsión en este mismo sentido, y así *“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”*. Parece pues inicialmente que tal redacción podría avalar una regulación autonómica como la propuesta, sin embargo, esto no es así.

La propia sentencia constitucional examinada ofrece una respuesta a la posible regulación autonómica cuando se contempla en la norma estatal, al precisar:

*“la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a].”*

La sentencia no analiza (porque no se planteó) la inconstitucionalidad, por conexión, del reconocimiento de la acción pública en vía administrativa, pero resultaría incongruente y contrario a la jurisprudencia que, una vez reconocida la legitimación de un recurrente en vía administrativa se le deniegue luego el acceso a la vía jurisdiccional, menoscabando incluso su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

En relación con esta acción pública en vía administrativa, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, norma asimismo dictada en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española -bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas-, y que regula tanto la revisión de actos en vía administrativa -título V-, como el concepto de interesado del artículo 4, de lo que se derivará en su caso, la legitimación para recurrir en vía administrativa.

Por todo ello, debería eliminarse el apartado 3 de este artículo 10.

**Artículo 15.** La regulación contenida en este artículo relativa fundamentalmente a la exclusión de la aplicación el artículo 351 del Código Civil (C.C.) relativo al régimen jurídico del

Informe núm.- DSI-066-2022

26 de agosto de 2022

hallazgo de tesoros ocultos, es prácticamente idéntica a cuanto se dispone en el artículo 44.1 de la LPHE, que así mismo encontramos en normativa autonómica comparada, como a modo de ejemplo disponen la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del patrimonio Cultural de Asturias o la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

Considerando que una cosa es la competencia legislativa del Estado en materia de derecho civil – legislación civil- de acuerdo con el artículo 148.1. 8º CE, y otra es el régimen administrativo de bienes declarados legalmente de dominio público en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, en principio no vemos afectada, por la alusión expresa de la exclusión del artículo 351 C.C., la competencia estatal.

**Artículo 29.** Su apartado 2 determina la necesaria comunicación al ayuntamiento correspondiente de la resolución por la que se acuerde la iniciación del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural o bienes inventariados. Además, el ayuntamiento, independientemente de la publicación que haya de hacerse en el BOCYL y en el BOE, deberá dar publicidad a la iniciación. Carece el precepto de la concreción necesaria para saber cuándo y cómo se cumplimenta esta obligación municipal, resultando, por tanto, esta previsión, contraria al más elemental principio de seguridad jurídica.

**Artículos 35 y 36.** El título del Capítulo referido a “bienes del patrimonio mundial” debe resultar coherente con el contenido de los artículos 35 y 36, y así aludir no solamente a este término sino al de “lista representativa del patrimonio inmaterial de la humanidad de la UNESCO”.

**Artículo 38.** En su apartado 1, letra b), contempla el deber de los titulares de bienes del patrimonio cultural de Castilla y León de permitir a la Consejería competente en la materia de patrimonio cultural el acceso a aquellos bienes en los que se suponga la existencia de valores señalados en el artículo 13.1, para realizar estudios e informes necesarios para tramitar los procedimientos de registro en el Censo, declaración como inventariado o como Bien de Interés Cultural.

Este apartado viene a regular de manera similar tal deber que el anterior previsto en el artículo 25.1 de la vigente Ley, aunque con peor redacción al tener que “suponer” los valores señalados en el artículo 13.1, de tal forma que puediendo verse afectados derechos fundamentales, como el de acceso a viviendas particulares, entendemos que al menos se ha debido iniciar el procedimiento previsto en los artículos 28 y siguientes, y no ampararse sólo en meras suposiciones.

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

De otro lado, la letra d) del apartado 2 del artículo no responde a un deber como tal, debiendo suprimirse como apartado independiente y ser un párrafo segundo de la letra c).

**Artículo 39.** El párrafo 4 del apartado 2 del precepto permite otorgar un premio en metálico, de la mitad del valor de tasación legal del hallazgo de bienes muebles, por el hecho de comunicar a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural el indicado hallazgo. Esta previsión ya existía en el artículo 61 de la vigente Ley, si bien con anterioridad se anudaba el premio al hallazgo y no al hecho de la comunicación. De este modo, si se comunica el hallazgo se recibe un premio, y si no se comunica el hecho constituye una infracción grave según el artículo 80.b). De modo evidente el premio debería vincularse al hecho del hallazgo y comunicación conjuntamente, y no sólo a la cumplimentación de lo que constituye un deber cual es la comunicación de éste.

Además, en relación con el apartado 3 del mismo precepto, ha de precisarse que la referencia a la enajenación respecto de bienes muebles del patrimonio cultural de órdenes religiosas e instituciones eclesiásticas, se ha de circunscribir a las que permite el artículo 37.5 del anteproyecto, que prohíbe cualquier transmisión de bienes muebles declarados de interés cultural e inventariado en posesión de instituciones eclesiásticas a título oneroso o gratuito salvo que la enajenación o cesión se haga a una Administración pública o entidades de derecho público o a otra institución eclesiástica.

**Artículo 40.** Este precepto ha de partir de una triple distinción entre los conceptos utilizados en el apartado 1.

Así colaboración entre Administraciones públicas debe entenderse como el deber de actuar con el resto de las Administraciones para el logro de fines comunes.

Cooperación supone que dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

Coordinación es aquella actuación en que una Administración tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando además esta conducta está prevista en una norma.

En este sentido se manifiesta el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al disciplinar los principios de las relaciones interadministrativas.



El precepto parece utilizar los conceptos como sinónimos al no distinguir ninguna de las características que corresponden a cada uno de estos sistemas de interrelación administrativa. Más aún, relacionando tales conductas con lo dispuesto en el artículo 9, éste sólo se refiere únicamente a las relaciones de cooperación con las entidades locales, y además allí no aparecen ni el “conocimiento” ni la “investigación”.

De otro lado, si bien es cierto que alguna de las obligaciones impuestas a las entidades locales en el precepto ya existía con anterioridad, alguna otra que ahora se considera resulta novedosa en su actual planteamiento. Así pues, se señala a las entidades locales como responsables del cumplimiento de las obligaciones de los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales sobre los citados bienes. Además, hay que tener en cuenta que los órganos competentes para la imposición de sanciones, según la propia norma, son los órganos autonómicos, por tanto, de esta consideración tampoco puede deducirse que resulte competencia local tales actuaciones.

Por tanto, se considera que la previsión del último inciso de la letra a) del artículo 40 ha de matizarse de modo conveniente.

**Artículo 41.** Nuevamente este artículo se refiere a la Administración competente en materia de patrimonio cultural. Como ha quedado dicho, las Administraciones competentes en materia de patrimonio cultural pueden ser varias, por lo que el precepto debe abordar una clarificación de esta competencia que resulta esencial para aplicar con seguridad jurídica la importante posibilidad de ordenar ejecuciones subsidiarias para la conservación de los bienes del patrimonio cultural.

**Artículo 43.** El párrafo segundo del apartado 1 extiende la posibilidad de la Consejería de impedir el derribo y suspender cualquier obra o intervención, no ya a los bienes que estén en el Censo, sino también a aquellos bienes en los que puedan concurrir los valores del artículo 13, lo que puede constituir un exceso bajo la base de meras conjeturas, por lo que sería conveniente exigir, para este caso, que al menos se hubiera iniciado el procedimiento previsto en los artículos 28 y siguientes, o iniciado el procedimiento de inscripción en el Censo de acuerdo con el artículo 17 del anteproyecto, y no ampararse sólo en meras suposiciones.

Sobre el apartado 2 de este precepto, falta la expresa inclusión de “en el periodo establecido es este artículo”, de manera idéntica a como se efectúa en el artículo 61.6 del anteproyecto, de tal forma que, superados los dos meses, sí procedería, en su caso, la

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

indemnización del daño causado (sentencia del Tribunal Supremo 3410/2013, de 22 de junio de 2015).

**Artículo 46.** La protección del patrimonio histórico puede imponer el mantenimiento de un inmueble más allá del límite del deber de conservación, y por ello el artículo 24.2 de la LPHE establece que en ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a que se refiere el artículo 3.

Es cierto que a la declaración de ruina no tiene por qué seguirle inexorablemente su derribo. Para ello la LPHE estipula que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 36, en el caso de que llegara a incoarse expediente de ruina de algún inmueble afectado por expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, la Administración cultural queda legitimada para intervenir como interesada en dicho expediente de ruina, debiéndole ser notificada la apertura y las resoluciones que sobre el mismo se adopten, y en ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de dicha Administración competente.

Sobre el apartado 2, debe tenerse en cuenta que el deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general, tal y como prevé el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, teniendo en cuenta que la Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables tal y como dispone el mismo artículo 15.

Además, en este apartado ha de tenerse en cuenta que no puede establecer la prohibición de acceder a ayudas públicas, toda vez que esta posibilidad constituye un supuesto de sanción no pecuniaria de las previstas en los artículos 59 y ss. de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, constituyendo legislación básica estatal. Por tanto, la única posibilidad de prohibir el acceso a tales ayudas públicas resulta a través de la imposición de las sanciones previstas en la Ley General de Subvenciones y en la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

**Artículo 48.** El apartado 3 regula el derecho de tanteo en subastas, por lo que debería suprimirse como apartado independiente, e integrarse como párrafo separado dentro del previo apartado 2 donde se regula y contempla tal derecho -incluso menciona este último "del de remate de la subasta"-, pasando el apartado 4 a ser el 3. Ha de incluirse en este apartado que, durante ese plazo de diez días hábiles en el que la Administración puede ejercitar su derecho de tanteo en subastas, ha de quedar en suspenso la adjudicación del bien.

**Artículo 60.** El apartado 2 de este artículo viene, con alteraciones, a repetir cuanto ya se indicada en el artículo 37 de la vigente Ley. No obstante, esto se hace necesario exponer lo siguiente.

El carácter que se otorga al informe como "informe favorable", a la vista de la redacción propuesta, lo constituye en preceptivo y lo que se ha venido a denominar como semi-vinculante, en el sentido de que ha de existir y además ha de ser favorable para poder proseguir, esto es, habilitante para la posterior aprobación del instrumento de planeamiento. Es decir, se trata de un informe necesario para que el órgano se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar en relación con la finalidad propia de cada fase del plan (en nuestro caso, sobre patrimonio cultural y la posible afección a sus valores).

a) Emitiéndose el informe en plazo, ningún problema jurídico se plantea.

b) Cuestión distinta se produce cuando el informe no se emite en plazo. Señala la redacción propuesta "El plazo para la emisión de estos informes será de tres meses desde su petición", de tal manera que no se contempla que efectos tiene su no emisión, lo que determina que se deje de manera indefinida y sin posibilidad de resolver el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Actualmente, el artículo 37 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, concede al informe emitido fuera de plazo establecido el carácter de favorable.

Esta regulación pretendida ha de analizarse a la luz de las previsiones que contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.

En primer lugar, y en la medida que el anteproyecto impone, como hemos visto, la necesidad de que el informe sea favorable, el procedimiento de aprobación de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico debería suspenderse hasta obtener el referido



Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

informe, haciendo uso de la suspensión del plazo prevista en el artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

*“1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:*

*d) cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de esta o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.*

Por su parte, el artículo 80 de dicha Ley, referido a la emisión de informes, establece:  
(...)

*4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.*

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.*

Esta última frase, ha sido interpretada respecto del anterior artículo 83.4 de la Ley 30/1992, con idéntica redacción, por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de julio de 2014 con relación a la exigencia de informe de las confederaciones hidrográficas establecidas en el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/2021, de 20 de julio, cuando indica que el informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto. Señala así la sentencia del Alto Tribunal que la expresión legal, siendo imprecisa, no puede entenderse en el sentido de que la Administración actuante pueda, a su libre criterio, atender o desatender el informe, menos aun cuando se trata de informes que tienen legalmente atribuido el carácter de preceptivos y vinculantes. El recto entendimiento del citado artículo 83.4 lleva a considerar que la Administración que dirige el procedimiento debe exponer las razones por las que el informe recibido tardíamente no puede ser tenido en consideración (explicando, por ejemplo, que al haber sido recibido en la fase final del procedimiento, y estando ya cumplidos todos los trámites de audiencia de informes, no resulta viable que las indicaciones del informe tardío encuentren reflejo en la resolución final).

En definitiva, ha de constar en la norma sometida a informe el sentido del silencio en el caso de no emisión en plazo.

**Artículo 65.** Respecto del apartado 3, ha de considerarse cuanto se ha dicho en relación con el establecimiento de la prohibición del percibo de ayudas y subvenciones públicas con anterioridad en el artículo 46.

**Capítulo II del Título VI.** Este Capítulo aparece denominado infracciones y sanciones, y respecto del cual hay que indicar que el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra regulado en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, en la medida en que dicha Ley recoge las reglas generales de dicho procedimiento, y las especialidades concretas para el sancionador. A dichas reglas de procedimiento ha de añadirse la regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que contempla los principios de la potestad sancionadora. Ambas normas, dado su carácter básico, han de ser tenidas en cuenta por las Administraciones públicas al regular tales cuestiones.

El párrafo primero del apartado 1 del artículo 83 regula el régimen jurídico de las sanciones diferenciando dos supuestos, según la lesión ocasionada sea evaluable económicamente o no, razón por la cual dicho apartado y párrafo debería desdoblarse en dos apartados diferentes, el 1 y el 2.

a) Para las lesiones evaluables económicamente, se prevé una única sanción, la multa, y la cuantifica del tanto al cuádruplo del valor del daño causado o del beneficio obtenido, es decir, no contempla una conexión directa con las previas conductas definidas como infracciones y su graduación en leves, graves y muy graves -artículos 79 al 81-.

A este respecto, hemos de recordar la necesaria aplicación del principio de tipicidad de las sanciones.

Y también el principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora, establecido con carácter básico en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que recuerda que en la determinación normativa del régimen sancionador (...) *se deberá observar la debida idoneidad, la necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.* Asimismo, dispone en su apartado 2 que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. El principio de proporcionalidad exige la adecuación de la sanción al establecer su graduación correcta, en relación con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable, de

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 29.3 de la ley 40/2015, esto es, ha de individualizarse de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho.

Por ello, el anteproyecto ha de incluir una correspondencia de las sanciones de multa con los correspondientes tipos infractores, y así, podría valorarse que las infracciones leves podrían ir del tanto al duplo, las graves del duplo al tripe, y las muy graves del triple al cuádruple, del valor del daño causado, para facilitar la aplicación de los citados principios en la graduación de las sanciones.

b) En los demás casos, cuando las lesiones no sean evaluables económicamente, las sanciones -pecuniarias-, inicialmente sí respeta la redacción los principios de tipicidad y proporcionalidad de las sanciones.

No obstante, para estos supuestos, las sanciones no se recogen en un intervalo u horquilla, sino que se establece una cuantía máxima para cada tipo infractor, pero no una mínima.

La ausencia de previsión de un umbral mínimo en la determinación de las sanciones puede reprocharse desde el punto de vista de la técnica normativa, si bien ha de ser considerado en el siguiente sentido, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo en la materia, de 7 de junio de 2018, que se pronuncia en los siguientes términos: "TERCERO. Principio de proporcionalidad de la sanción. El segundo motivo denuncia la vulneración del artículo 113.1.b) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos en relación con el art. 112 de dicha norma y el art. 131.3 de la Ley 30/1992 y el Informe de la Comisión Nacional de la Energía 69/2011. Considera que el importe mínimo de todas las sanciones, al no establecer la Ley límites inferiores a las infracciones muy graves y graves, se ha de entender que en todas ellas es de 1 €. Es cierto que la Ley de Hidrocarburos después de haber establecido una diferenciación de las infracciones en atención a su gravedad entre leves, graves y muy graves, al tiempo de fijar las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas por su gravedad, tan solo fija un límite máximo sin establecer un tope mínimo para cada una de categorías de las infracciones. Así el artículo 113 de la ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos al tiempo de establecer las sanciones dispone que: "1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas: a) Las infracciones muy graves, con multa de hasta 30.000.000 €. b) Las infracciones graves, con multa de hasta 6.000.000 €. c) Las infracciones leves, con multa de hasta 600.000 €. [...] 3. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a criterios de proporcionalidad y a las circunstancias especificadas en el artículo anterior". Esta cuestionable técnica normativa siembra la duda en torno a si el grado mínimo de cada una de las categorías de infracciones (muy graves, graves o leves) tienen como



*tope mínimo el importe fijado como máximo para el grado inferior o todas ellas parten de 0,01 € permitiendo que sea el aplicador del derecho el que cuantifique con un amplísimo margen que en las sanciones muy graves irían desde 0,01 € hasta 30.000.000 € y que en las graves iría desde 0,01 € hasta 6.000.000 € "la potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tiene en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional".*

*Tal criterio no puede ser acogido, pues al igual que la ley establece la graduación de las infracciones por razón de su gravedad, como exigencia del principio de tipicidad, también es necesario favorecer la previsibilidad de la sanción que pueda imponerse, lo contrario desvirtuaría en gran medida la clasificación de las infracciones por su gravedad y permitiría que la Administración contase con un amplísimo margen de maniobra para cuantificar el importe de la sanción, hasta el punto de que la misma sanción cuantitativa podría servir para castigar una infracción muy grave o leve, con la consiguiente incidencia en la modificación de los plazos de caducidad legalmente establecidos. Y también se alcanzaría la absurda conclusión que la imposición de una sanción en su grado mínimo, por concurrir circunstancias atenuadoras o moderadoras de su responsabilidad, sería el mismo cualquiera que fuese la gravedad de la infracción.*

*La fijación de un umbral máximo y uno mínimo de la sanción correspondiente en atención a la gravedad de la infracción es una garantía para el administrado pues reduce el margen de discrecionalidad en materia de derecho administrativo sancionador y además el establecimiento de este tipo de límites implica que la respuesta sancionadora ha sido previamente determinada e individualizada la pena conforme al principio de taxatividad existente en el derecho punitivo. Este Tribunal ya ha señalado en anteriores sentencias (STS de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013) "El ejercicio, [...] de las potestades administrativas sancionadoras no puede olvidar que éstas se enmarcan en un contexto jurídico determinado, el constituido por los principios del Derecho sancionador, sin que consideraciones de otro tipo puedan prevalecer sobre las exigencias que constriñen aquel ejercicio. El conocimiento de aquellos principios y de las técnicas generales de aplicación de las normas de carácter punitivo se revela, en este contexto, como particularmente necesario. Y, en este mismo sentido, aunque las multas administrativas tengan sus propias notas conceptuales, no está de más recordar que las sanciones pecuniarias establecidas -también en el caso de las personas jurídicas- para*

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

*los delitos tipificados en el Código Penal tienen igualmente unos máximos y mínimos que predeterminan la extensión de cada uno, de modo que los jueces y tribunales han de imponer motivadamente las multas dentro de los límites fijados para cada delito. La predeterminación normativa de los máximos y mínimos de las multas, tanto penales como administrativas (y sean aquéllos fijos o porcentuales respecto de ciertas magnitudes), a los efectos de individualizar su cálculo bien puede considerarse un principio común insoslayable del Derecho sancionador".*

Para evitar posibles interpretaciones contrarias a tales criterios jurisprudenciales, el anteproyecto podría considerar la inclusión de tales umbrales mínimos en la determinación de las sanciones, partiendo de la cuantía última fijada como máxima en el anterior tramo.

c) El resto de los apartados actuales del artículo 83 deberían pasar a tener los números correlativos 3, 4 y 5.

**Artículo 88.** Este precepto se refiere a la afectación de las multas impuestas por la comisión de infracciones de esta norma al beneficio del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Esta afectación a finalidades concretas de tales recursos de la Comunidad Autónoma se permite en el artículo 79 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León siempre que se lleve a cabo mediante una norma con rango de Ley. Ahora bien, el escaso contenido del precepto hace que la previsión carezca de la necesaria concreción para llevar a cabo su establecimiento.

**Disposición adicional quinta.** Se desconoce lo que pretende decir con que los denominados parajes pintorescos "se adecuan" a la figura de paisaje cultural -quizás, que a los parajes pintorescos les es aplicable el régimen jurídico de los paisajes culturales-.

**Disposición adicional sexta.** El contenido de esta disposición exige que los párrafos dos y tres pertenezcan al párrafo primero, bajo dos puntos.

Además, tanto esta disposición como la siguiente -disposición adicional séptima- bien podrían resultar contenido del Capítulo IV del Título I. De hecho, esta adicional sexta mantiene la misma denominación que la del indicado Capítulo.

**Disposición adicional duodécima.** Esta referida a la regulación el denominado Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León. Respecto de su contenido ha de indicarse que, a diferencia de anteriores redacciones, la clasificación de este centro como "agente público del sistema regional de investigación" no resulta correcta, toda

Informe núm.- DSJ-066-2022

26 de agosto de 2022

vez que no describe con claridad si estamos o no ante un órgano administrativo, vulnerando con ello cuanto dispone el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cuando indica que corresponde a cada Administración pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización. Además, habrá de tener en cuenta que la creación de cualquier órgano administrativo exigirá al menos el cumplimiento de los requisitos del apartado 3 del artículo 5 mencionado.

El presente informe jurídico versa exclusivamente sobre el contenido del texto del anteproyecto. Es preciso que la norma se ajuste a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, y que la conformación de la Memoria se haga de acuerdo con tales exigencias. Su verificación se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

Es cuanto se informa en derecho.

Valladolid, a 26 de agosto de 2022.

EL DIRECTOR.



**Fdo. Luis Miguel GONZALEZ GAGO.**



