



Sr. S. de Vega, Presidente

Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 28 de febrero de 2019, ha examinado el *anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de febrero de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de febrero de 2019 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 62/2019, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sra. Ares González y Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen, fechado el 16 de enero de 2019, tiene por objeto la regulación del patrimonio cultural de Castilla y León.



Dicho anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, 86 artículos contenidos en un título preliminar y siete títulos, algunos de los cuales están divididos en capítulos y alguno de éstos, a su vez, en secciones, 13 disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

La exposición de motivos cita los artículos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Castilla y León referidos al ámbito competencial en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico. A la Comunidad Autónoma le corresponden las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, en todo lo referente a dichas materias que sea de interés para la Comunidad y no se encuentre reservado al Estado.

En virtud de estas competencias se promulgaron la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León y el Reglamento para la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, aprobado por Decreto 37/2007, de 19 de abril. Así pues, la Ley 12/2002, de 11 de julio se convirtió en el primer texto legal regulador del patrimonio cultural en el ámbito territorial de Castilla y León.

Este anteproyecto de ley, que deroga a la normativa anteriormente citada, pretende dar cabida a la moderna concepción del patrimonio cultural que ha significado la ampliación de la tipología de bienes que lo conforman y una mejora sustancial en su percepción y valoración por la sociedad. Actualmente los bienes culturales no se conciben como algo simplemente artístico, histórico o monumental, sino que se entienden de una forma más amplia, al ostentar de manera simultánea valores materiales e inmateriales, lo que constituye una premisa necesaria para articular una adecuada política pública de gestión del patrimonio, que deja de tener un carácter exclusivo de legado del pasado para pasar a considerarse como un recurso imprescindible para el futuro.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

- El Título preliminar, "Disposiciones generales", delimita el objeto de la ley y la competencia de la Comunidad Autónoma en el patrimonio cultural ubicado en su territorio y se refiere al acceso al patrimonio cultural, a la educación y formación en patrimonio cultural, a la cooperación con la Administración del Estado, con las Entidades Locales, con la ciudadanía y acción ciudadana, con la



Iglesia Católica y otras confesiones, así como a los órganos e instituciones consultivas (artículos 1 a 10).

- El Título I, "El Patrimonio Cultural de Castilla y León", se compone de seis capítulos.

- El Capítulo I, "Disposiciones generales", regula los bienes del patrimonio cultural de Castilla y León, su naturaleza y titularidad (artículos 11 a 13).

- El Capítulo II, "Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León", se refiere al concepto y a la inscripción y organización (artículos 14 y 15).

- El Capítulo III, "Los Bienes de Interés Cultural", regula el concepto, los bienes inmuebles de interés cultural, los bienes muebles de interés cultural y los bienes inmateriales de interés cultural (artículos 16 a 19).

- El Capítulo IV, "Bienes Inventariados", se refiere al concepto, al bien inmueble inventariado, al bien mueble inventariado y a los bienes inventariados por ley (artículos 20 a 23).

- El Capítulo V, "Procedimiento de declaración", regula la iniciación, su notificación y efectos, los trámites preceptivos, la resolución, el plazo de resolución y el órgano competente, la notificación y efectos de la declaración, la declaración de bien inventariado a solicitud de los Ayuntamientos y la pérdida de valores (artículos 24 a 31).

- El Capítulo VI, "Bienes de Patrimonio Mundial", se refiere a la tramitación de la propuesta de candidaturas y a las actuaciones en relación con los bienes del patrimonio mundial (artículos 32 y 33).

- Título II, "Protección y conservación del patrimonio cultural". Este título se compone de dos capítulos.

- El Capítulo I, "Disposiciones generales", comprende las normas jurídicas de protección, los deberes de las personas titulares de bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León y otros deberes específicos (artículos 34 a 36).



- El Capítulo II, "Actuaciones de la Administración", regula los deberes de las Entidades Locales, las autorizaciones en los bienes inmuebles de interés cultural e inventariados, la conservación de las áreas patrimoniales, las autorizaciones en bienes muebles de interés cultural e inventariados, las autorizaciones de las actividades arqueológicas, las autorizaciones subsidiarias y de control de la administración, la expropiación forzosa, la suspensión de obras e intervenciones, la prohibición de desplazamiento, la demolición de inmuebles, la declaración de ruina, intervenciones ilegales y derechos de tanteo y retracto (artículos 37 a 49).

- Título III, "Régimen de intervención en los bienes del patrimonio cultural". Este título se compone de dos capítulos.

- El Capítulo I, "Disposiciones generales", recoge los principios de intervención en los bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León y los tipos de intervención (artículos 50 y 51).

- El Capítulo II, "Criterios de Intervención en Bienes de Interés Cultural y Bienes Inventariados", se compone de dos secciones:

. La Sección Primera, "Criterios de Intervención en Bienes Inmuebles", se refiere a los criterios de intervención en bienes individuales, en áreas patrimoniales y en bienes inventariados (artículos 52 a 54).

. La Sección Segunda, "Criterios de Intervención en Bienes Muebles", regula los criterios de intervención en bienes muebles de interés cultural e inventariados (artículo 55).

- Título IV, "Medidas de fomento y fórmulas de gestión del patrimonio cultural". Este título se compone de tres capítulos.

- El Capítulo I, "Medidas de fomento", se refiere a las medidas generales, a las ayudas y subvenciones, a la participación de ciudadanos y entidades, a los beneficios fiscales y a la participación de la inversión pública en el patrimonio cultural (artículos 56 a 60).

- El Capítulo II, "Fórmulas de gestión", se compone de dos secciones:



. La Sección Primera, "Sistemas Territoriales de Patrimonio", regula el concepto y la gestión de los sistemas territoriales de patrimonio (artículos 61 y 62).

. La Sección Segunda, "Espacios Culturales", regula el concepto y la gestión de los espacios culturales (artículos 63 y 64).

- El Capítulo III, "Los Caminos a Santiago", se refiere al concepto, clasificación de los caminos a Santiago, régimen de protección y gestión del sistema territorial de los caminos a Santiago (artículos 65 a 68).

- Título V, "Políticas Sectoriales". Este título se compone de dos capítulos y de un artículo fuera de los capítulos, el artículo 69, que se refiere a la coordinación de las políticas sectoriales.

- El Capítulo I, "Urbanismo y Ordenación del territorio", se refiere a la actividad urbanística pública, a los instrumentos de protección de áreas patrimoniales y a las comisiones de seguimiento (artículos 70 a 73).

- El Capítulo II, "Prevención ambiental", integrado por el artículo 74 que regula la valoración de la incidencia sobre los bienes patrimoniales.

- El Título VI, "Centro de investigación e innovación del patrimonio Cultural de Castilla y León", se refiere a la creación del centro y a sus objetivos y funciones (artículos 75 y 76).

- El Título VII, "Régimen de infracciones y sanciones", regula las infracciones administrativas leves, graves y muy graves, la responsabilidad, las sanciones, la prescripción de infracciones y sanciones, la reparación de daños, el procedimiento sancionador y la competencia sancionadora (artículos 77 a 86).

La disposición adicional primera se refiere a los patrimonios especiales; la segunda a las obras de autores vivos; la tercera a los bienes considerados de interés cultural e inventariados; la cuarta a la adecuación normativa; la quinta al paraje pintoresco; la sexta a los bienes inventariados; la séptima al Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León; la octava a los acuerdos internacionales; la novena a la medida contra la expoliación; la décima al retorno de los bienes del patrimonio cultural; la undécima al Centro de Conservación y Restauración de



Bienes Culturales de Castilla y León; la duodécima a la Comisión de los Caminos a Santiago por Castilla y León y la decimotercera a los bienes declarados de interés cultural e inventariados.

La disposición transitoria primera se refiere a las autorizaciones de competencia municipal en ámbitos de protección de monumentos y actividades arqueológicas; la segunda al plazo para la redacción de los instrumentos de protección y la tercera a los expedientes incoados.

La disposición derogatoria única abroga la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la ley que se pretende aprobar.

La disposición final primera señala que por Decreto de la Junta de Castilla y León se podrán actualizar las cuantías de las sanciones previstas en esta ley; la segunda faculta a la Junta de Castilla y León para que, en el plazo de dos años, dicte las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de la presente ley; la tercera se refiere a la aplicación de la ley estatal con carácter supletorio en lo no regulado por la presente ley y la cuarta prevé la entrada en vigor de esta ley a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Segundo.-El expediente remitido.

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

- Consulta pública previa a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas través del Portal de Gobierno Abierto de la web corporativa de la Junta de Castilla y León, cuyo plazo para realizar aportaciones finalizó a las 14:00 horas del 2 de agosto de 2017.

- Comunicación a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, para su conocimiento previo al inicio de su tramitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1 c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Trámite de audiencia e información pública.



- Participación pública de los ciudadanos a través del Portal de Gobierno Abierto de la web corporativa de la Junta de Castilla y León, en la que el anteproyecto de ley permaneció publicado del 1 de septiembre al 10 de septiembre de 2018. Se han recibido 56 sugerencias.

- Documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia a las Consejerías en cumplimiento de lo previsto en los artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Han realizado observaciones las Consejerías de Educación, Familia, Economía y Hacienda, Agricultura y Ganadería y Fomento y Medio Ambiente.

- Informe de la Comisión Sectorial de Protección del Patrimonio Cultural y Documental de Castilla y León del Consejo para las políticas culturales de Castilla y León de 4 de septiembre de 2018.

- Memoria económica del anteproyecto de ley de 7 de septiembre de 2018.

- Certificado del Consejo de Cooperación Local Gobierno de 28 de septiembre de 2018, en el que se indica que en la sesión celebrada el 28 de septiembre de 2018, y en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y el Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, conoció el anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

- Ampliación de la memoria económica con fecha 17 de octubre de 2018, de acuerdo con el escrito de 8 de octubre de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

-Informe del Consejo de Gobierno, sin fecha.

- Anteproyecto de ley y memoria de 29 de octubre de 2018.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 7 de noviembre de 2018, emitido conforme



a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, emitido el 3 de diciembre de 2018, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75.8 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2 a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, Reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Anteproyecto de ley y memoria de 14 de diciembre de 2018.

- Informe del Consejo Económico y Social de 9 de enero de 2019, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75.9 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Anteproyecto de ley de 16 de enero de 2019 sometido a dictamen por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Memoria del anteproyecto de ley, firmada por el Director General de Patrimonio Cultural el 16 de enero de 2019, comprensiva de los siguientes aspectos: objeto de la memoria; necesidad y oportunidad del anteproyecto donde se recogen los principios de necesidad, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad, responsabilidad y transparencia; estructura y contenido del anteproyecto y sus fines principales; análisis jurídico e impacto normativo donde se recoge el estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tablas de vigencia; descripción de la tramitación, alegaciones y valoración de las propuestas realizadas y análisis de impactos, que se refiere al impacto por razón de género, al impacto en la infancia y en la adolescencia, al impacto con relación a las familias numerosas y al impacto de accesibilidad de las personas con discapacidad.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Cultura y Turismo de 25 de enero de 2019.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (tras la nueva redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas).

Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro



aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

El artículo 2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que “De conformidad con lo dispuesto



en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autónoma de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras”.

De especial interés resulta, en atención a la finalidad perseguida por este anteproyecto, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas, con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquellas políticas públicas que se recoge en el artículo 42.2.d) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en el antecedente de hecho segundo y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los trámites referidos.

Se completa el expediente remitido con una memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Sobre la participación desarrollada en el procedimiento de elaboración del anteproyecto, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, indica que la “Memoria deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como



fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

El primer inciso del apartado 1 del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) señala que “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”. Hay que tener en cuenta que, salvo esta previsión y el primer párrafo del apartado 4, el artículo 133 LPAC sobre “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7. b) y c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018.

Pues bien, junto a aquel trámite de consulta se encuentran los de audiencia e información públicas mencionados en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. A su vez, según el artículo 16 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León “La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley (...)”, durante un período mínimo de diez días naturales conforme a su artículo 18.1. Según el artículo 18.6 “La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León”.

Del expediente resulta la verificación de estos trámites en los que han participado personas físicas y diversas asociaciones. La Memoria ofrece una síntesis de sus alegaciones, con expresión de los motivos de su aceptación o rechazo.

En el plano formal, sobre la consulta previa consta que el plazo para efectuar aportaciones finalizaba a las 14:00 horas del 2 de agosto de 2017, si bien no hay referencia al momento de inicio del mismo.

El anteproyecto de ley se ha sometido también a información pública a través del Portal de Gobierno Abierto de la web institucional de la Junta de Castilla y León, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. El artículo 16 de esta



Ley dispone que "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad". De este modo, el título III de la Ley 3/2015 regula un trámite de participación adicional a los previstos en la LPAC y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos, tal y como se advirtiera ya en el Dictamen de este Consejo nº 477/2014, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así se aprecia claramente en el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando dispone que "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

De acuerdo con ello, se ha procedido a la realización del trámite de audiencia al que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el anteproyecto de ley se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.



3ª.- Marco competencial y normativo.

El artículo 46 de la Constitución (CE) establece 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”.

En cuanto al ámbito competencial, el artículo 148.1 de la CE dispone que: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

»15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

»16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

»17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”.

Así mismo el artículo 149.1.28ª establece que el Estado tiene competencia exclusiva en 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. El apartado 2 del citado artículo dispone 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”.

En el ámbito estatal, se promulgó la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, contra cuyos diversos preceptos el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia, Gobierno Vasco y Parlamento de Cataluña interpusieron recursos de inconstitucionalidad, por entender que invadían competencias exclusivas atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Los recursos planteados fueron acumulados y resueltos mediante Sentencia 17/1991 de 31 de enero de 1991, del Pleno del Tribunal Constitucional en cuyo fallo se decidió lo siguiente: 1º Declarar que el art. 2.3 de la Ley 16/1985,



de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, no es inconstitucional, interpretado con el sentido y alcance previsto en el fundamento jurídico 6º; 2º Declarar que los arts. 9.1, sexta; 9.2; párrafo final del 9.5, y Disposición transitoria primera, no son contrarios a la Constitución, interpretados como resulta del fundamento jurídico 10; 3º Declarar que el párrafo 5º del art. 49 no es inconstitucional, interpretado en los términos de fundamento jurídico 11 y 4º. Desestimar en todo lo restante, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los demás preceptos de la Ley citada.

Por lo 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 haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias", tal y como señalaba la Sentencia 48/1984, de 5 de abril del Pleno del Tribunal Constitucional. La integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia, que se refiere a la cultura, permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquélla. 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 otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 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.

De acuerdo con el artículo 70.1.31º del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico, atribuyendo a aquélla las potestades legislativa y reglamentaria y la función



ejecutiva, incluida la inspección, en todo lo referente a dichas materias que sea de interés para la Comunidad y no se encuentre reservado al Estado.

En atención a dicha competencia se aprobó la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Dicha ley proyecta sus normas sobre todo el Patrimonio Cultural de la Comunidad, no obstante lo cual mantiene la vigencia de la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León, de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León (última modificación de ambas por la ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas) y de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León (derogada por la Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León) para las citadas instituciones de gestión y custodia del Patrimonio Cultural, haciendo además remisión expresa a la Ley 6/1991, de 19 de abril, para lo que afecta al régimen jurídico del patrimonio documental.

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. Han de tenerse en cuenta, especialmente en este sentido, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y el Real Decreto 111/ 1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la misma, modificado por Real Decreto 64/1994, de 21 de enero.

Habida cuenta del tiempo transcurrido desde la promulgación de la ley anteriormente citada, y de la evolución del concepto de patrimonio cultural, que ha dejado de tener un carácter exclusivo de legado del pasado para pasar a considerarse como un recurso imprescindible para el futuro, dado su incuestionable valor educativo y social, su considerable potencial económico, así como su importante dimensión en la cooperación internacional -tal y como ha reconocido la Unión Europea a través de la Decisión 2017/864 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017, relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural-, se motiva la necesidad de aprobar una nueva regulación que contemple un concepto más amplio y complejo que recoja los bienes con valores materiales e inmateriales en relación directa con la sociedad que los crea y conserva en su territorio, así como una regulación más cercana a la ciudadanía que entienda éste como un servicio a las personas de manera que redunde en una mayor comprensión, sensibilización y respeto a los bienes que forman parte de la Comunidad.



En el anteproyecto de ley también se abordan aspectos que entroncan con la educación, ya que el artículo 4 se refiere a la educación y formación en el patrimonio cultural, en el que se dispone que la Junta de Castilla y León impulsará el reconocimiento del valor que el patrimonio cultural representa para la sociedad, para lo cual:

»a) Desarrollará una política educativa dirigida a fomentar el conocimiento y la estimación de los valores propios del patrimonio cultural de Castilla y León. A tal efecto, se impulsará su estudio, con especial atención en la enseñanza obligatoria.

»b) Promoverá la enseñanza especializada y la investigación en las materias relativas a la gestión del patrimonio cultural. Para ello, establecerá los medios de colaboración adecuados a dicho fin con Universidades y otros Centros de investigación y formación especializados.

Al respecto hay que tener en cuenta el artículo 149.1.30ª de la Constitución atribuye al Estado las "(...) normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

Así mismo también refleja aspectos que se encuentran regulados en el ámbito civil, como la definición de bienes muebles e inmuebles, los hallazgos y depósitos.

Por último, cabe señalar la incidencia del anteproyecto de ley sobre el régimen local. El artículo 70.1.4.º 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 70.1.6.º 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, lo que exige la necesaria coordinación con el planeamiento urbanístico y con la prevención ambiental.

Por todo lo expuesto, en el ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con el soporte competencial necesario.



4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Antes de proceder al análisis del anteproyecto de ley hay que señalar que la emisión del presente dictamen se ha interesado con fecha 28 de enero de 2019 y que el expediente ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día 1 de febrero.

Habida cuenta de la previsión de próxima celebración de elecciones autonómicas el 26 de mayo de 2019 y de que su convocatoria y consiguiente disolución de las Cortes se ha de realizar entre los 61 y 54 días anteriores a dicha fecha, con arreglo a la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, resulta poco probable que este anteproyecto de ley vaya a poder ser tramitado como proyecto de ley en la Cámara.

De acuerdo con el artículo 171 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León: "Expirado el mandato o producida la disolución de las Cortes de Castilla y León, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que tenga que conocer su Diputación Permanente".

No obstante, este Consejo Consultivo ha elaborado con la mayor celeridad posible el presente dictamen y pretende poner de relieve que las consideraciones en él contenidas pueden tener valor tanto en relación al presente anteproyecto como en su caso, para el que elabore el legislador futuro.

Consideraciones generales.

A.- Límites competenciales.

Como ya se ha señalado, el presente anteproyecto incide en otras materias distintas a la del patrimonio cultural, lo que obliga a extremar la cautela en orden a que sus previsiones respeten los límites derivados del reparto competencial existente en cada una de ellas, y en especial, en aquellos casos en los que al Estado compete la normación básica, como es en materia de educación y procedimiento administrativo, o exclusiva, en las que la Comunidad Autónoma detenta únicamente la competencia de ejecución. Así el artículo 149.1.8ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de "legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades



autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial"; el artículo 149.1.18ª CE respecto a "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas", y el artículo 149.1.28ª respecto a 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".

El primer límite con el que se encuentra la competencia de la Comunidad Autónoma es el derivado del territorio, que impide la regulación normativa autonómica de cuestiones que excedan, según su naturaleza y carácter, de su concreto ámbito territorial, pero sin que pueda perderse de vista, naturalmente, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, que no toda actividad autonómica que produzca consecuencias de hecho fuera de su respectivo territorio puede entenderse vedada constitucionalmente, ya que ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre; 44/1984, de 27 de marzo; 165/1985, de 5 de diciembre; 1/1986, de 10 de enero y 150/1990, de 4 de octubre, entre otras).

El anteproyecto incide en materia educativa en el artículo 4 al referirse a la educación y formación en el patrimonio cultural. Sobre este aspecto, el artículo 149.1.30ª de la Constitución atribuye al Estado, como ya se ha expuesto, las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación General



de Aragón contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, resulta de interés por cuanto recuerda la doctrina constitucional principal en materia educativa. La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en esta materia puede concretarse en lo siguiente:

- El artículo 149.1.30^a se refiere a dos competencias distintas: establecimiento de los títulos y desarrollo del artículo 27.

En cuanto a la primera de las competencias, "establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título", el Estado ostenta las competencias normativas y las CCAA sólo las ejecutivas.

La segunda competencia, para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, debe entenderse, según se ha afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado "la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal artículo 27 de la CE". Desde un punto de vista material, consiste en la competencia que tiene el Estado para llevar a cabo una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material. Desde un punto de vista formal, la legislación básica puede estar prevista en la ley orgánica, en un reglamento o en un acto ejecutivo.

B.- El carácter "programático" del anteproyecto.

El anteproyecto sometido a dictamen tiene gran número de preceptos con un contenido programático que establecen compromisos de futuro con fórmulas como "colaborará", "desarrollará", "establecerá", "cooperará", "promoverá" o "fomentará". Se trata así de preceptos en los que se establecen principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncian objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas en que se materialicen aquellos objetivos, por lo que el análisis que ahora se efectúa estará condicionado a la futura concreción de dichos mandatos mediante los instrumentos normativos correspondientes.



Así mismo, numerosos preceptos adolecen de escasa fuerza normativa pues consisten en meras declaraciones que tienden más a la formulación de intenciones que a la ejecución de acciones, por lo que resultaría necesaria una mayor concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad. Ello, no obstante, no quiere decir que las medidas previstas en el anteproyecto de ley carezcan de eficacia, sino que desde este se llama a las normas de desarrollo y actos de aplicación para la concreción de unas medidas que pueden requerir una mayor agilidad en su configuración concreta.

De acuerdo con ello, es la disposición final segunda del anteproyecto la que "autoriza a la Junta de Castilla y León para que, en el plazo de dos años, dicte las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de esta ley."

En este sentido cabe señalar que este Consejo ya ha puesto de manifiesto que "no puede considerarse una medida de buena técnica legislativa la creación de preceptos sin contenido sustancial. Por ello debe valorarse la conveniencia de llevar a cabo deslegalizaciones sin indicar unos criterios o parámetros mínimos que permitan acotar el futuro desarrollo reglamentario" (Dictámenes 133/2008, de 27 de marzo, 33/2010, de 18 de febrero, 125/2010, de 18 de marzo, 165/2013, de 27 de marzo). Por otro lado, el frecuente incumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones adicionales o finales de las leyes para el desarrollo reglamentario puesto de manifiesto por este Consejo en la memoria de 2015 (mociones y recomendaciones), "implica un incumplimiento expreso de la ley en cuestión, que ve mitigada su eficacia y aplicación durante un tiempo mayor del previsto en la norma -en cuanto regulación inacabada de la realidad social que pretende normarse-, y supone un funcionamiento anormal de la Administración que pone en riesgo el principio de seguridad jurídica, previsto en el artículo 9.3 de la Constitución".

Sin perjuicio de este posible desarrollo reglamentario, no debe olvidarse, sin embargo, que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes sectoriales, que integran igualmente el régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en que se aparten o no se ajusten a las previsiones de la ley proyectada, precisarán de la necesaria modificación a fin de lograr la adecuada coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.



C.- Técnica normativa.

Resulta conveniente hacer una referencia final a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León" aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

En concreto, cabe eliminar las referencias que a lo largo del articulado (véanse los artículos 13.3, 41.1 y 72.5.d) del anteproyecto) se hacen al artículo 50, f) del anteproyecto, pues el citado artículo no contiene la letra f) y su contenido no guarda relación con la remisión que estos artículos hacen al concepto de actividad arqueológica que se define la letra e) del artículo 51 del anteproyecto, por lo que en los preceptos citados se debe sustituir la referencia al artículo 50.f) por la referencia al artículo 51.e).

Así mismo, en cuanto a la utilización en el artículo 8 del anteproyecto de los términos "ciudadanos y ciudadanas" o en el artículo 26 "interesados e interesadas", ha de tenerse presente que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en su artículo 14.11, establece como principio de actuación de los poderes públicos "La implantación de un lenguaje no



sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas". En el mismo sentido el artículo 45 de la Ley 1/2003 de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León dispone que "Las Administraciones Públicas de Castilla y León pondrán en marcha los medios necesarios para asegurar que toda norma o escrito administrativo respetará en su redacción las normas relativas a la utilización de un lenguaje no sexista" y, en concreto, su artículo 9.11 atribuye a la Comunidad de Castilla y León la garantía de la promoción de la igualdad de la mujer mediante directrices "para que en los documentos elaborados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma se utilice un lenguaje no sexista".

De todo lo anterior no puede deducirse, sin embargo, que la interdicción del sexismo lingüístico implique siempre y necesariamente el desdoblamiento de los géneros, ya que en lengua castellana el masculino, como género no marcado, es inclusivo y su uso no es necesariamente sexista. Tal es el criterio de la RAE que en el Diccionario Panhispánico de Dudas al que remite la directriz 102 de las de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, aclara que "los nombres apelativos masculinos, cuando se emplean en plural, pueden incluir en su designación a seres de uno y otro sexo". Sí es preciso sin embargo evitar construcciones y expresiones más sutiles que impliquen sexismo para prevenir su inclusión en textos normativos.

El Consejo de Estado en su Dictamen 2289/2010, de 21 de diciembre, señala que probablemente estas últimas formas [expresiones inclusivas del tipo 'las personas propietarias' o 'las personas interesadas', a que hacen referencia, por ejemplo, los artículos 2.2.a) y 30.1 del anteproyecto] sean las más adecuadas para atender a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y satisfacer simultáneamente ciertas exigencias de corrección y buen estilo. En cualquier caso, sea cual sea la opción por la que se incline el anteproyecto, debería seguirse con homogeneidad.

Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley, así como la enumeración de los apartados de los artículos (en concreto del artículo 16).



Exposición de Motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las ya mencionadas "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".



Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido, explicando las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

De este modo, previamente a la elevación del anteproyecto para su aprobación por la Junta de Castilla y León, deberá revisarse el contenido de la parte expositiva a la luz de las citadas Instrucciones con el fin de adaptarlo a sus determinaciones, en aspectos tales como el marco estatutario y normativo en el que se inserta, competencia que se ejercita y los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados.

En concreto, debería hacerse mención al artículo 46 de la CE y al artículo 16.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en relación con el ámbito competencial, a los artículos 148.1.15^a, 148.1.16^a, 148.1.17^o, 149.1.18^a, puesto que también regula un procedimiento administrativo, y 149.1.28^a de la CE. También parece necesaria una mención de los artículos 44 de la CE (promoción del acceso a la cultura por los poderes públicos) y 13.10 del EA (derechos a la cultura y al patrimonio).

Por último en la exposición de motivos debería incluirse un párrafo en el que se hiciera constar que el presente anteproyecto de ley será elevado a la Junta de Castilla y León y se aprobará por las Cortes de Castilla y León de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 2. Competencia.

Tal y como se señala en la exposición de motivos el patrimonio cultural deja de tener el carácter exclusivo de legado del pasado para considerarse como un recurso imprescindible para nuestro futuro por lo cual, entre las competencias enumeradas en el apartado 1 de este artículo, que corresponden en exclusiva a la Comunidad de Castilla y León sobre el patrimonio cultural ubicado en su territorio, cabría añadir la de "promover su enriquecimiento", dada la proyección en términos de desarrollo y cohesión social que el anteproyecto de ley atribuye al patrimonio



cultural, por lo que no sólo caben actuaciones de conservación, sino también de promoción y desarrollo.

El apartado 2 tiene un carácter fundamentalmente programático pues, tal y como se ha señalado en las consideraciones generales, en él se establecen principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncian objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas en que se materialicen aquellos objetivos. Asimismo recoge compromisos de futuro al utilizar expresiones como "colaborará", "desarrollará", "establecerá" "promoverá". Procede por tanto en este punto efectuar una remisión a la recomendación antes realizada.

Artículo 6. Cooperación con las Entidades Locales.

Este artículo debería rubricarse "Cooperación de las Entidades Locales", pues más bien regula obligaciones de las Entidades Locales en relación con los bienes culturales ubicados en su territorio. Se considera una redacción más completa y acertada la contenida en los artículos 3.2 de la ley 12/2002, de 11 de julio y 7 de la Ley 16/1985, de 25 de junio. Cabe también añadir a la actuación de las entidades locales en esta materia la dimensión positiva de promoción, propia del nuevo concepto de patrimonio que pretende incorporar el anteproyecto de ley a la normativa de la Comunidad.

Artículo 8. Acción ciudadana.

En este artículo se prevé que "los ciudadanos y ciudadanas que observen peligro de destrucción o deterioro de un bien del Censo o candidato a formar a parte del Patrimonio Cultural de Castilla y León, deberán ponerlo en conocimiento de la administración competente".

La expresión "candidato a formar parte del Patrimonio Cultural de Castilla y León" supone un amplio margen de discrecionalidad a la hora de entender en qué momento del procedimiento de declaración o qué características debe tener un bien para poder llegar a formar parte del patrimonio cultural de Castilla y León, pues la norma no define en qué consiste, ni siquiera de forma aproximada.



Título I. El Patrimonio Cultural de Castilla y León.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 11. *Bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León.*

En el apartado 2 de este artículo se dispone que “aquellos bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León que posean un notable valor serán declarados inventariados” y en el apartado 3 que “aquellos bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León que posean valores singulares y relevantes serán declarados de interés cultural”.

Tanto la expresión “notable valor” como la de “valores singulares y relevantes” pueden considerarse como conceptos jurídicos indeterminados.

Los conceptos jurídicos indeterminados apuntan a una única solución válida, aunque indeterminada *a priori*. El proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado es o no aplicable nunca puede ser un proceso de discrecionalidad de elección, sino un proceso de juicio o estimación de carácter reglado, todo ello en aras a garantizar la seguridad jurídica.

Por ello se recomienda que se ofrezca una redacción que, en la medida de lo posible, reduzca la indeterminación de las referidas expresiones.

Capítulo IV. Bienes inventariados.

Artículo 22. *Bien mueble inventariado.*

Se considera más adecuada la redacción del artículo 17.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, que dispone: “Los bienes muebles podrán incluirse en el Inventario individualmente o como colección”.

En este artículo del anteproyecto se prevé que los bienes muebles inventariados se declararán de manera agrupada, como conjunto de bienes, lo que supone que no cabe la declaración individual de un bien mueble. En el artículo 18, al referirse a los bienes muebles de interés cultural, se señala que dichos bienes serán declarados de interés cultural de manera individual o como colección, por lo que no se entiende cómo no pueden declararse de igual modo cuando se trate de



bienes muebles inventariados. Así lo contemplaba la Ley 12/2002, de 11 de julio, sin que en la exposición de motivos del anteproyecto o en la memoria se haya realizado ninguna explicación a dicha supresión.

Capítulo V. Procedimiento de declaración.

Artículo 25. *Notificación y efectos de la iniciación*

Este artículo establece en su apartado 2 que la iniciación del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural o de Bien Inventariado determinará, respecto al bien afectado, la aplicación provisional e inmediata de las normas jurídicas de protección previstas en la ley para los bienes ya declarados.

Esta previsión, lógica para la protección de los bienes a los que se refiere, se completa en el apartado 1 del artículo con la debida publicidad que ha de darse a la resolución por la que se acuerda el inicio del procedimiento a través de la notificación a los interesados, la publicidad en el Boletín Oficial de Castilla y León, en el Boletín Oficial del Estado o la publicación por el Ayuntamiento en cuyo término municipal esté el bien, según proceda en cada caso.

En este sentido, el apartado 2 del artículo 14 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, que regula el Registro de Bienes de Interés Cultural de Castilla y León, establece que en él "También se anotará preventivamente la incoación de los expedientes de declaración".

La cautela descrita no se contempla en los artículos 14 y 15 del anteproyecto analizado, relativos al Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Se llama la atención sobre ello a los efectos de la posible inclusión de dicha cautela.

Artículo 26. *Trámites preceptivos.*

En cuanto a la emisión de informes hay que tener en cuenta el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre sobre el sentido que cabe atribuirles en aquellos supuestos en los que no se emiten dentro del plazo establecido, sin perjuicio de lo que pueda establecer la legislación sectorial.

En concreto, en el caso de informes preceptivos y vinculantes, el silencio sería positivo, esto es, se entiende favorable el informe no emitido en plazo.



En este precepto se prevé tal carácter para los informes que tienen que emitir, al menos, dos instituciones consultivas de las previstas en el artículo 10 del anteproyecto en el procedimiento de declaración de interés cultural.

Este Consejo Consultivo no manifiesta objeción al respecto. Sin embargo, en otros preceptos del anteproyecto, en concreto en el artículo 71, se prevé, en relación con determinados informes, que cuando no se hayan emitido en plazo se entenderán desfavorables. En el análisis del citado artículo se efectuarán las oportunas observaciones.

Título II. Protección y conservación del Patrimonio Cultural.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 35. Deberes de las personas titulares de bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

El segundo párrafo del apartado 2 c) da lugar a un amplio margen de discrecionalidad de la Administración a la hora de dispensar el cumplimiento de la obligación que tienen las personas titulares de los bienes del patrimonio cultural de Castilla y León de facilitar la visita pública a los mismos.

Señala que puede dispensar del cumplimiento de esta obligación "cuando en atención a las circunstancias concurrentes, entienda que existe causa suficientemente justificada para ello".

Se considera que la redacción de este artículo es excesivamente abierta, por lo que, en aras de acotar la discrecionalidad que otorga a la Administración en su aplicación, se recomienda una mayor concreción, en la medida de lo posible, de sus términos.



Capítulo II. Actuaciones de la Administración.

Artículo 38. Autorizaciones en los Bienes inmuebles de interés cultural e inventariados y artículo 40. Autorizaciones en los Bienes muebles de interés cultural e inventariados.

Tanto el apartado 7 del artículo 38 como el apartado 3 del artículo 40 establecen que el plazo para resolver sobre las autorizaciones referidas es de tres meses, transcurrido el cual sin que se hubiese otorgado la autorización prevista se entenderá desestimada.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado la regla general es que el silencio sea positivo. Así el artículo 24.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone: "En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general".

En la exposición de motivos del anteproyecto de ley se dispone que "En este sentido y en relación con estas autorizaciones, y siguiendo lo establecido al efecto en la nueva normativa sobre procedimiento administrativo, se prevé que en este tipo de autorizaciones el silencio administrativo tiene carácter desestimatorio, siguiendo la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien entiende que 'la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional' es una razón imperiosa de interés general que justifica la posibilidad de establecer este sentido a los supuestos del silencio administrativo".

Por lo tanto, se considera debidamente justificado el silencio negativo en las autorizaciones para realizar intervenciones en estos bienes.



Título IV. Medidas de fomento y fórmulas de gestión del Patrimonio Cultural.

Capítulo I. Medidas de Fomento.

Artículo 59. *Beneficios fiscales.*

En relación con este artículo hay que tener en cuenta el principio de reserva de ley para establecer un beneficio fiscal, por lo que, a la hora de que se establezca por las ordenanzas locales, como señala este artículo, hay que considerar la potestad tributaria de las Entidades Locales.

El artículo 133 de la Constitución dispone en su apartado 2 que las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes, y en su apartado 3 que los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado deberán establecerse en virtud de ley.

El poder tributario de las Entidades Locales es derivado, pues el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se refiere a los tributos que establezcan las Entidades Locales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que señala que las Entidades Locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las haciendas locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella.

El artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su letra d) establece que se regularán en todo caso por ley "El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales".

El artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dispone que "1.No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.



»No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”.

Título V. Políticas Sectoriales.

Capítulo I. Urbanismo y ordenación del territorio.

Artículo 71. *Planeamiento urbanístico y patrimonio cultural.*

En este artículo se pone de manifiesto la interrelación entre el planeamiento urbanístico y los bienes de interés cultural, de tal modo que la consejería competente en materia de patrimonio cultural, en el ámbito de sus competencias, participará de forma activa en el planeamiento urbanístico a través de la colaboración permanente con los promotores del mismo y la emisión de informes en los procedimientos de aprobación de los instrumentos urbanísticos.

El artículo 37 de La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dispone que el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la protección del patrimonio cultural.

El apartado 2 del artículo objeto de análisis establece que la aprobación del planeamiento urbanístico requerirá el informe favorable de la consejería competente en materia de patrimonio cultural. Asimismo, señala que se recabará un nuevo informe si en el procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico se produjeran modificaciones con posterioridad al citado informe.

Por lo tanto, según la redacción dada, dicho informe tiene carácter preceptivo, al venir exigido por las normas que disciplinan los procedimientos, y semivinculante en el sentido de que ha de ser favorable en los supuestos de aprobación de planeamiento urbanístico, esto es, habilitante para la posterior aprobación del instrumento de planeamiento.



Se trata de un informe necesario para que el órgano se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar en relación a la finalidad propia de cada fase del Plan (en este caso, sobre patrimonio cultural y la posible afección a sus valores).

Los informes preceptivos, como trámites esenciales, dan lugar a que si no se solicitan se incurra en vicio del procedimiento y en la nulidad de lo actuado. El problema que se plantea es qué sucede cuando estos no se emiten en plazo.

El artículo 80 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, señala en su apartado 3 que "De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22". El apartado 4 dispone que "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 aquél 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".

En algunos casos habrá que estar a la Ley sectorial en relación con el carácter del silencio por la no emisión del informe. El artículo 37.3 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León dispone que "Los informes a los que se refieren los apartados anteriores se entenderán favorables si transcurrieran tres meses desde su petición y no se hubiesen emitido".

La nueva regulación, sin embargo, modifica el sentido del silencio pues indica que si los informes no se emiten en el plazo de tres meses desde su petición se entenderán desfavorables (artículo 71.2, inciso 2 del anteproyecto de ley).

Ello da lugar a dos escenarios diferentes en la medida en que si el informe es emitido en plazo, será tenido en cuenta en la tramitación del planeamiento y que sólo en el caso de que aquel sea favorable, podrá ser aprobado este. Por el contrario, en el caso de no emitirse en plazo, se entiende desfavorable, lo que en principio no impediría la continuación de la tramitación del procedimiento de



aprobación del planeamiento, si bien este no podría ser efectivamente aprobado en tanto no recayera informe favorable.

Esta previsión plantea dificultades, puesto que es indudable que la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico puede tener incidencia en un bien de interés cultural y en su efectiva protección. Sin embargo, no cabe obviar que los intereses perseguidos a través de la aprobación de un instrumento de desarrollo urbanístico podrían verse bloqueados en un eventual supuesto en el que la consejería competente en materia de patrimonio cultural no emitiera el informe preceptivo al que está obligada.

Resulta indudable que, en los casos en los que fuera procedente, la consejería podría emitir un informe desfavorable que, lógicamente, comprometería la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico. Lo que no es aceptable es que la omisión del informe, que respondería a una inactividad de la propia consejería, impida la aprobación de dicho instrumento.

Es cierto que, dada la naturaleza del informe, puede hacerse uso de la facultad prevista en el artículo 80.3 de la Ley 39/1015, de 1 de octubre, y suspenderse el plazo hasta tanto no se emita aquel, por la consejería competente en materia de cultura, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la citada ley que dispone: "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 la misma 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".

Así mismo, en el caso de que el informe se emitiera fuera de plazo, sería conveniente que se examinase su contenido, si ello fuese posible, pues el fundamento del mismo es ilustrar al órgano decisorio sobre la legalidad, oportunidad y acierto de la decisión que se va adoptar, y más cuando incide en la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico.



No obstante, el ejercicio de tales facultades tampoco resolvería el problema en el caso de que la consejería persistiera en su postura de no emitir el informe referido, situación que no se produciría si se mantuviese el sentido del silencio en los términos que, en la actualidad, se contiene en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Título VI. Centro de investigación e innovación del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

En este título se establece la creación del centro y se definen sus objetivos y funciones.

La disposición adicional undécima del anteproyecto de ley, referente al Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León señala que "Las funciones del Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León, unidad administrativa adscrita a la Consejería de Cultura y Turismo a través de la Dirección General de Patrimonio Cultural, serán asumidas por el Centro de Investigación e Innovación del Patrimonio Cultural de Castilla y León, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que se dicten".

En todo caso, debe tenerse en cuenta el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que dispone que "No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población".

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la ley a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



De acuerdo con lo establecido en la citada Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en aquellos casos en los que "la entrada en vigor sea distinta de la general, en la medida en que ello sea posible, conviene señalar el día, mes y año, en vez de señalarla en relación con la publicación de la norma".

En este caso se prevé una entrada en vigor distinta de la general ya que no se aplica la *vacatio legis* de 20 días contemplada en el Código Civil y en el artículo 74 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Dicha previsión no se justifica de forma suficiente.

Por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener la regla general del ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que la futura ley debiera entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada al artículo 71, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Patrimonio Cultural en Castilla y León.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE