CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 26 de enero de 2023, 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 669/2022

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de diciembre de 2022 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 el 22 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 669/2022, 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen "tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la gestión del Patrimonio Cultural de Castilla y León, entendida ésta como el conocimiento, investigación, protección, conservación, uso y difusión de los bienes (materiales e inmateriales) que lo integran".

Consta de una exposición de motivos, 88 artículos contenidos en un título preliminar y seis títulos, 14 disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Su parte dispositiva se estructura del siguiente modo:

1) El Título Preliminar, "Disposiciones generales", delimita el objeto y finalidad de la ley; establece la competencia de la Comunidad Autónoma en el patrimonio cultural ubicado en su territorio; se refiere a los principios de gestión sostenible, acceso al mismo, y educación, formación e investigación en él; prevé la cooperación con la Administración del Estado, con las Entidades Locales, con la ciudadanía y la acción ciudadana, y con la Iglesia Católica y otras confesiones; y determina cuáles son los órganos e instituciones consultivas (artículos 1 a 12).

2) 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 13 a 15).

- El Capítulo II, "Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León", crea y define este, y regula la inscripción y su organización (artículos 16 y 17).

- El Capítulo III, "Bienes de Interés Cultural", define su concepto; y regula los bienes inmuebles, bienes individuales y áreas patrimoniales de interés cultural; así como los bienes muebles de interés cultural y los bienes inmateriales de interés cultural (artículos 18 a 23).

- El Capítulo IV, "Bienes Inventariados", se refiere al concepto de los mismos; y más en particular a los bienes inmuebles, muebles e inmateriales inventariados (artículos 24 a 27).

- 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 para la declaración de los bienes de Interés Cultural e Inventariados, la notificación y efectos de la declaración, y la pérdida de valores (artículos 28 a 34).

- El Capítulo VI, "Bienes materiales e inmateriales del Patrimonio Mundial", se refiere a la tramitación de la propuesta de candidaturas; así como a las actuaciones en relación con los bienes del Patrimonio Mundial (artículos 35 y 36).

3) El Título II, "Protección y conservación del patrimonio cultural", se compone de dos capítulos.

- El Capítulo I, "Disposiciones generales", comprende las normas generales de protección; los deberes de las personas titulares de bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León; y otros deberes específicos (artículos 37 a 39).

- El Capítulo II, "Actuaciones de las administraciones públicas", regula las actuaciones de las Entidades Locales; las actuaciones 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; las intervenciones ilegales; y el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (artículos 40 a 48).

4) El Título III, "Régimen de intervención en los bienes del patrimonio cultural", se compone de tres capítulos.

- El Capítulo I, "Disposiciones generales", se refiere a los tipos de intervención: mantenimiento, restauración, consolidación, rehabilitación y actividades arqueológicas (artículo 49).

- El Capítulo II, "Criterios de Intervención", establece los que deben tenerse en cuenta respecto a los bienes de interés cultural e inventariados, a los bienes inmuebles individuales, Áreas Patrimoniales y bienes muebles de interés cultural e inventariados (artículos 50 a 53).

- El Capítulo III, "Autorizaciones", regula las precisas para intervenir en bienes inmuebles de interés cultural e inventariado, en Áreas Patrimoniales, y en bienes muebles de interés cultural e inventariado, así como las autorizaciones de las actividades arqueológicas (artículos 54 a 57).

5) El Título IV, "Políticas Sectoriales", integra un artículo (58) que se refiere a la coordinación de las políticas sectoriales, y dos capítulos.

- El Capítulo I, "Urbanismo y Ordenación del territorio", se refiere a la actividad urbanística pública; al planeamiento urbanístico y patrimonio cultural; a los instrumentos de protección de áreas patrimoniales; y a las comisiones de seguimiento (artículos 59 a 62).

- El Capítulo II, "Prevención ambiental", regula la valoración de su incidencia sobre los bienes del patrimonio cultural en los proyectos y actividades sujetos a evaluaciones de impacto ambiental (artículo 63).

6) El Título V, "Medidas de fomento y fórmulas de gestión del patrimonio cultural", 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 protección pública del patrimonio cultural (artículos 64 a 68).

- El Capítulo II, "Sistemas de Patrimonio Cultural", regula el concepto y la gestión de estos sistemas (artículos 69 y 70).

- El Capítulo III, "Los Caminos a Santiago", se refiere al concepto, clasificación, régimen de protección y gestión del Sistema de Patrimonio Cultural de "Los Caminos a Santiago" en el territorio de Castilla y León (artículos 71 a 74).

7) El Título VI, "Régimen inspector y sancionador", consta de dos capítulos.

- El Capítulo I, "Actividad de inspección", regula la función inspectora en materia de patrimonio cultural; el personal encargado de la misma; y los deberes de los interesados (artículos 75 a 77).

- El Capítulo II, "Infracciones y sanciones", tipifica las infracciones administrativas, distinguiendo las leves, graves y muy graves; y regula la responsabilidad, las sanciones, la prescripción de infracciones y sanciones, la reparación de daños, el procedimiento sancionador, la competencia sancionadora y el destino de las sanciones pecuniarias (artículos 78 a 88).

La disposición adicional primera se refiere a los patrimonios lingüístico, documental y bibliográfico; la segunda, a las obras de autores vivos; la tercera, a los bienes considerados de interés cultural o inventariados; la cuarta, al ámbito de protección en monumentos; la quinta, a los Parajes Pintorescos; la sexta, a los bienes inventariados; la séptima, a los bienes inmuebles inventariados a propuesta de los Ayuntamientos; la octava, a los bienes incluidos en el Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León; la novena, a los acuerdos internacionales; la décima, a la transparencia; la undécima, al retorno de los bienes del patrimonio cultural que se encuentren fuera del territorio de la Comunidad; la duodécima, al Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León; la decimotercera, a la declaración de los Caminos a Santiago por Castilla y León; y la decimocuarta, a los bienes declarados de interés cultural e inventariados.

La disposición transitoria primera se refiere a los bienes muebles en posesión de instituciones eclesiásticas; la segunda, a las autorizaciones de competencia municipal en ámbitos de protección de monumentos y actividades arqueológicas; la tercera, al plazo para la redacción de los instrumentos de protección; la cuarta, a los expedientes incoados; la quinta, al incremento de la inversión pública para el Patrimonio Histórico; y la sexta, a los Espacios Culturales.

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 prevé que por Decreto de la Junta de Castilla y León se podrán actualizar las cuantías de las sanciones previstas en la ley; la segunda faculta a la Junta de Castilla y León para que, en el plazo máximo de dos años, dicte las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de la ley; la tercera se refiere a la aplicación supletoria de la ley estatal en lo no regulado por la nueva ley; y la cuarta prevé la entrada en vigor de la 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:

- Copia del anuncio de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la cual se mantuvo abierta del 11 al 21 de noviembre de 2019. Obran en el expediente las aportaciones efectuadas en este trámite.

- Comunicación a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, para su conocimiento previo al inicio de su tramitación, realizada el 13 de febrero de 2020 de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto el 4 de diciembre de 2020, y estuvo abierto hasta el 23 de diciembre siguiente. Constan las sugerencias recibidas y su contestación.

- Justificación del trámite de audiencia e información pública, anunciado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 11 de diciembre de 2020, que se extiende hasta el día 24 de diciembre de 2020. Constan las aportaciones realizadas y la contestación a las mismas.

- Documentación acreditativa de la concesión, el 4 de diciembre de 2020, del trámite de audiencia a las Consejerías, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Han realizado observaciones la Consejería de Economía y Hacienda el 18 de diciembre; la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior el 23 de diciembre; la Dirección de Administración Local y la Secretaría General de la Consejería de Presidencia el 23 y el 29 de diciembre, respectivamente; y la Consejería de Fomento y Medio Ambiente el 29 de diciembre, todos ellos de 2020.

A su vez, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha emitido los informes sobre los impactos de la norma en la discapacidad; en el género; y en la infancia, adolescencia y familias, de 15, 17 y 18 de diciembre de 2020, respectivamente.

- Certificado relativo al conocimiento del anteproyecto en la reunión 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, celebrada el 14 de diciembre de 2020, acompañado del acta de la sesión.

- Memoria Económica previa de 23 de noviembre de 2020; informe complementario a la misma de 24 de marzo de 2021, emitido a instancia de la Dirección General de Presupuestos y Estadística; y Memoria Económica definitiva de 7 de octubre de 2021.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 7 de noviembre de 2021, 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.

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local, de 10 de noviembre de 2021, en el que se da cuenta del conocimiento del anteproyecto y las intervenciones habidas sobre el mismo en la reunión celebrada por este órgano el 19 de octubre de 2021, al amparo del artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y del 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.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 26 de agosto de 2022, emitido al amparo del 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.

- Informe Previo sobre el anteproyecto de ley emitido por el Consejo Económico y Social de Castilla y León el 14 de noviembre de 2022, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo Consultivo de 5 de diciembre de 2022, así como los elaborados previamente en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del anteproyecto, la final firmada por el Director General de Patrimonio Cultural el 5 de diciembre de 2022.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Cultura y Turismo de 13 de diciembre de 2022.

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.

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tras la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la

Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, 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 este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, 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 3/2001, de 3 de julio, exige que el anteproyecto 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), que se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad, y que 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.

Además, hay que tener presente que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

En cualquier caso, el 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 en su artículo 2 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 autonómica 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 citado Decreto 43/2010.

B) Expuesto lo anterior, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1.- En primer lugar, se debe poner de manifiesto que este Consejo Consultivo emitió el Dictamen 62/2019, de 28 de febrero, sobre el anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 16 de enero de 2019, que según consta en la Memoria de la nueva norma ha sido tenido en cuenta para la valoración de alguna de las observaciones hechas a esta durante su tramitación.

Sin perjuicio de que el contenido de buena parte del nuevo anteproyecto pueda ser coincidente con el entonces dictaminado, la nueva consulta al Consejo Consultivo se entiende justificada en que la norma ha sido tramitada de nuevo, iniciándose el procedimiento de elaboración de la misma con la consulta pública previa realizada en noviembre de 2019.

2.- Por otra parte, se deben incorporar al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan pero que posibilitarán conocer con detalle la problemática que se solventa con la regulación proyectada y las eventuales soluciones a la misma. Esta utilidad se acrecienta en una materia que, como la presente, afecta a un gran número de destinatarios y de situaciones, por lo que las soluciones plasmadas en la norma deben fundarse en juicios técnicos solventes que, sin duda, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.

Existen incluso atribuciones normativas específicas al respecto. Así, de acuerdo con el artículo 29.1.c) del Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, aprobado por el Decreto 37/2007, de 19 de abril, el Consejo de Archivos, Bibliotecas y Centros Museísticos de Castilla y León es un órgano consultivo en materia de Patrimonio Cultural, a quien le corresponde "Estudiar y proponer las iniciativas normativas de la Administración autonómica, en materia de archivos y patrimonio documental, bibliotecas, fomento de la lectura y patrimonio bibliográfico, y centros museísticos de Castilla y León", según el artículo 3.e) del Decreto 18/2014, de 24 de abril, por el que se crea y regula el Consejo de Archivos, Bibliotecas y Centros Museísticos de Castilla y León. De este modo, aplicándose el anteproyecto al patrimonio documental y bibliográfico en los términos de su disposición adicional primera, debiera constar el estudio o propuestas formuladas al efecto por este Consejo que, cabe destacar, tampoco figura expresamente entre los órganos consultivos en materia de patrimonio cultural para la aplicación de la nueva ley, previstos en su artículo 12.

3.- Debe insistirse en la necesidad de que se produzca en el trámite de audiencia interna una participación efectiva de las restantes consejerías, por su relevancia para garantizar la coherencia de la nueva norma con el resto de las políticas públicas, prevista en el artículo 42 de la citada Ley 2/2010, de 11 de marzo. Algo que en el caso del presente anteproyecto hubiera hecho aconsejable contar con algunas aportaciones procedentes del área de educación, dada la trascendencia que a esta se atribuye en la nueva norma, y en general de aquellas otras afectadas, teniendo en cuenta los efectos favorables que una adecuada protección y fomento del Patrimonio Cultural puede tener desde diversas perspectivas (económica, laboral, medioambiental, turística, educativa, etc.).

4.- La evaluación de impacto normativo resulta preceptiva en este caso a tenor del artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, según el cual, "(…) 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".

Sobre el contenido de la evaluación, el artículo 4.2 del citado Decreto 43/2010 determina que "La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma".

En este caso, la Memoria final del anteproyecto (a la que se deben incorporar los anexos que cita a lo largo de su contenido) se refiere al objeto, necesidad y oportunidad del mismo, donde se recogen los principios de necesidad, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad y seguridad jurídica, responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia; estructura y contenido del anteproyecto y sus fines principales; análisis jurídico, que estudia el marco normativo con mención a las disposiciones afectadas y tabla de vigencias; descripción de la tramitación, alegaciones y valoración de las propuestas realizadas, así como el análisis de los impactos, que se refiere al impacto por razón de género, en la infancia, adolescencia, familia y en las personas con discapacidad, al impacto en relación con la sostenibilidad y la lucha/adaptación contra el cambio climático, al impacto administrativo, sobre la demografía, y en relación a las PYMES.

Parece necesario que las afirmaciones contenidas en la Memoria en relación con los distintos impactos aparezcan avaladas por informe de la Consejería competente por razón de la materia, requisito que solo concurre en el caso de los impactos que afectan al ámbito de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y al presupuestario, pues la Memoria Económica definitiva de 7 de octubre de 2021 ha sido informada por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

5.- En relación con ese impacto presupuestario, la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, establece que en la memoria "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales".

De acuerdo con ello, la Memoria Económica del anteproyecto analiza con mayor detalle el impacto de la norma sobre los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, y en particular sobre su estado de gastos, por cuanto en materia de ingresos se afirma que la nueva norma no supone la creación de ingresos ni implica efectos recaudatorios, sin prever ninguna financiación estatal, y contando con que la posible cofinanciación UE ya está contemplada en los escenarios y recursos presupuestarios de la Dirección General de Patrimonio Cultural.

En cuanto al impacto sobre el presupuesto de gastos de la Comunidad, la Memoria Económica recuerda que en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, eran dos las fuentes de financiación previstas para cumplir sus objetivos: la recogida en su artículo 70.5 (que se remitía con carácter general a los créditos destinados a estos objetivos en los presupuestos de cada ejercicio), y la prevista en su artículo 71: el llamado "uno por ciento cultural" que debía incluirse en el presupuesto de licitación de cada obra pública financiada en todo o en parte por la Comunidad, en proporción a esa participación.

El anteproyecto que se dictamina contempla en esencia en su artículo 68 la misma previsión genérica del artículo 70.5 de la Ley todavía vigente. Pero prescinde, por el conjunto de razones que se señalan en su Memoria Económica definitiva, del mecanismo del "uno por ciento cultural", fiando las disponibilidades económicas futuras, cuya necesidad se analiza y justifica cumplidamente, a una firme apuesta política por el sector que se manifieste en la financiación suficiente a través de los créditos presupuestarios.

Se prescinde de esta manera de la pretensión recogida en la primera fase de tramitación de este anteproyecto de vincular a las actuaciones relativas al patrimonio cultural una cuantía mínima del uno por ciento del presupuesto anual total de la Comunidad, como se señala en la Memoria Económica inicial de 23 de noviembre de 2020. Un cambio de mucha entidad respecto del anterior "uno por ciento cultural" sobre el que fueron solicitadas aclaraciones por la Dirección General de Presupuestos y Estadística, dando lugar a la reformulación del artículo 68 del anteproyecto en los términos indicados. Incorporándose adicionalmente al texto una nueva disposición transitoria (la quinta), en la que se establece que: "Tomando como base el presupuesto inicial de 2021, en los cinco ejercicios siguientes a la entrada en vigor de la ley, se incrementarán de forma lineal las operaciones de capital del programa presupuestario destinado a la promoción, fomento y apoyo al patrimonio histórico, hasta completar un aumento de 20 millones de euros". Unas previsiones a las que finalmente no planteó objeciones la Dirección General de Presupuestos y Estadística, en su informe de 7 de noviembre de 2021.

En cuanto al impacto de la nueva norma sobre los presupuestos de las Entidades Locales, la Memoria Económica se limita a indicar que "no supone variaciones de gasto ya que se mantienen las competencias de la Ley anterior". A este respecto, la Orden ADM/1835/2010 aclara que "- Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de

gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992 (…). – Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso".

6.- Haciendo mención separada al impacto administrativo, pese a que la Memoria afirma que es "neutro" (pág. 23), pues los procedimientos previstos en el anteproyecto no son distintos a los existentes en la normativa vigente, hay que considerar que, como se destaca en la exposición de motivos, una de sus principales novedades consiste en incorporar una nueva fórmula de gestión del Patrimonio Cultural a través de los Sistemas de Patrimonio Cultural, integrados por un conjunto de bienes censados, asociados temáticamente o vinculados a un espacio físico, que serán reconocidos por Orden de la Consejería competente en esta materia, a tenor del artículo 69.2 del anteproyecto, con la excepción del Sistema denominado "Los Caminos de Santiago", cuyo reconocimiento se realiza por la misma nueva ley, en sus artículos 71 y 74, por su singular importancia.

De acuerdo con lo anterior, y con la observación que se realiza en este dictamen al citado artículo 69 del anteproyecto, se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 5 del citado Decreto 43/2010 respecto a la "Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos", sobre la que se establece lo siguiente:

"El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que regulen un nuevo procedimiento administrativo deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento así como una descripción de sus datos, conforme determine la Consejería competente en materia de simplificación y racionalización de procedimientos.

»Asimismo, en el procedimiento de elaboración de la norma se justificará la necesidad de la existencia de este nuevo procedimiento regulado, factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

»(…) las disposiciones de carácter general que regulen estos procedimientos contemplarán las medidas pertinentes para la puesta a disposición de los interesados de los modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica".

En consecuencia, con anterioridad a la aprobación de la norma proyectada debe incorporarse al expediente o a la memoria, el código de identificación del nuevo procedimiento en la forma detallada en el artículo 5 del Decreto 43/2010, así como la justificación de los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo, y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

Por otra parte, las eventuales variaciones que puedan introducirse en los procedimientos ya existentes a los que se refiere la Memoria (como por ejemplo la elevación de 18 a 24 meses del plazo para la declaración de bienes inventariados, prevista en el artículo 32 del anteproyecto) quedarían sometidas al régimen establecido en el artículo 6 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, sobre "Evaluación del impacto normativo de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes", según el cual "Con carácter previo a la aprobación de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes, se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño. Dicho estudio formará parte, en su caso de la memoria".

»Si la modificación comporta la adición de nuevos trámites o la obligación de aportar nuevos documentos, se justificarán los extremos relativos a su existencia, los efectos del nuevo trámite sobre el plazo de duración del procedimiento y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión".

A su vez, convendría incorporar al expediente un estudio de la incidencia de la intervención de la Consejería competente en patrimonio cultural en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a la que se refiere el artículo 63 del anteproyecto, a fin de que aquella tenga un adecuado encaje y se evite una duplicidad de trámites respecto a los previstos en la normativa básica estatal sobre protección del medio ambiente, cuestión sobre la que se pronuncia el informe emitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y que no es objeto de estudio y respuesta detenidos en la Memoria.

La importancia que la evaluación de impacto administrativo proyecta sobre los principios de actuación de la Administración autonómica, en particular sobre los de proporcionalidad y accesibilidad, se explicita en el anexo de 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.

7.- 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, (…)".

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.

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".

Por su parte, el artículo 149.1.28ª de la CE 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.

A su vez, el artículo 149.2 de la CE 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 la que se interpusieron recursos de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia, Gobierno Vasco y Parlamento de Cataluña, por entender que invadían las competencias exclusivas atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Los recursos planteados fueron acumulados y resueltos mediante STC 17/1991, de 31 de enero, que 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".

A la vista de las normas que conforman el bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que 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 STC 48/1984, de 5 de abril. 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 Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 16, establece como principio rector de las políticas públicas 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.

Por su parte, el artículo 70.1.31º del Estatuto asigna a la Comunidad 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, y de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León (derogada posteriormente 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 Ley 12/2002 se desarrolla en

el Reglamento para la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, aprobado por Decreto 37/2007, de 19 de abril.

La disposición final segunda de la Ley 12/2002 dispone expresamente que en lo no regulado por la presente Ley se aplicará con carácter supletorio la legislación del Estado, con lo que remitía, especialmente, a la citada Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y al Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la misma, normas junto a las que también es de destacar la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen también aborda aspectos que entroncan con la educación. Así, el artículo 6 sobre "Educación y formación en patrimonio cultural", prevé que "La Junta de Castilla y León impulsará el reconocimiento del valor que el patrimonio cultural representa para la sociedad, para lo cual: (…)

"b) 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.

»c) Promoverá la enseñanza especializada en lo concerniente a la gestión del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma para lo que fomentará la formación técnica y la firma de acuerdos de colaboración con entes especializados".

De este modo deberá tenerse presente el artículo 149.1.30ª de la CE, que 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".

Asimismo, el anteproyecto también refleja aspectos que se encuentran regulados por la legislación civil, al amparo de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.8ª de la CE, tales como la definición de bienes muebles e inmuebles, los hallazgos y depósitos.

Entran en juego igualmente las competencias del Estado sobre 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, del artículo 149.1.18ª de la CE.

En definitiva, el presente anteproyecto incide en 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. 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, 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).

Indicar finalmente que la incidencia del anteproyecto de ley sobre el régimen local se ampara en las competencias estatutarias del artículo 70.1.4º, que 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 del 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, el régimen de intervención y las políticas sectoriales, y exige la necesaria coordinación con el planeamiento urbanístico y la prevención ambiental.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Consideración general: 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.

Asimismo, 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; o el mismo Dictamen 62/2019, de 28 de febrero, sobre el anteproyecto anterior). Por otro lado, el frecuente incumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones adicionales o finales de las leyes para su desarrollo reglamentario puesto de manifiesto por este Consejo Consultivo en su 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.

B) Exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, cabe recordar 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 "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.

En el caso del presente anteproyecto de ley, la exposición de motivos hace referencia al marco competencial y normativo, al objeto y finalidad de la norma, ligada a la evolución del concepto del patrimonio cultural y de su gestión integral, con incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Describe igualmente la estructura de la norma, con detalle de las novedades que incorpora. En este punto, ha de corregirse el número de las disposiciones transitorias del anteproyecto que menciona el último párrafo de la exposición de motivos, cuatro, cuando en realidad en el texto se elevan a seis (en el mismo sentido, en el índice del contenido del anteproyecto sólo se hace referencia a cinco).

Por otra parte, convendría ofrecer una justificación suficiente de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación de 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, puesto que el último párrafo del expositivo IV se limita a afirmar sobre ello que "Esta ley se adecúa a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia y, a los principios de accesibilidad, coherencia y responsabilidad del artículo 42 de la Ley 2/2010 (…)". Aquel proceder estaría en línea con la previsión del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, a cuyo tenor "En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios", precepto que es aplicable a la iniciativa legislativa estatal y al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Estado y las comunidades autónomas.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

C) Texto articulado.

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

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 2.- *Competencia*.

Este artículo contiene un único párrafo, por lo que no debería numerarse. En cualquier caso, no se considera un contenido propio del articulado del anteproyecto, sino en todo caso más propio de su exposición de motivos, en la medida en que responde a una previsión estatutaria, y carece de los matices precisos derivados del reparto competencial existente en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma, conforme queda apuntado en la consideración jurídica 3ª de este dictamen al tratar del marco competencial y normativo.

Artículo 3.- *Finalidad.*

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*.- Educación y formación en patrimonio cultural.*

Sin perjuicio de remitirnos a la consideraciones ya efectuadas al analizar el marco competencial acerca de la incidencia en la competencia estatal en materia educativa del artículo 149.1.30ª de la CE, así como también, de nuevo, a las correspondientes al carácter programático de su contenido, en el párrafo que encabeza este artículo convendría hacer referencia a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en vez de a la Junta de Castilla y León, órgano de gobierno y el supremo órgano de administración de la Comunidad.

Artículo 9.- ***Cooperación de las Entidades Locales.***

Sin perjuicio de los términos a los que se refiere a la cooperación este precepto del anteproyecto, debe tenerse presente que, por disposición del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, "El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

»a) (…) Protección y gestión del Patrimonio histórico. (…).

»m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales".

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, también se refiere a las competencias municipales en la materia, al señalar que "1. Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias: (…) g) Patrimonio histórico artístico".

Titulo I. El Patrimonio Cultural de Castilla y León.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 13.- ***Patrimonio Cultural de Castilla y León.***

En relación a los bienes culturales inmateriales, el anteproyecto debiera adecuarse en sus artículos 13.1, párrafo segundo, y 23, desarrollo del anterior, al concepto general de patrimonio inmaterial que ofrece el artículo 2 de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Este precepto se refiere incluso en algunos casos al reconocimiento de tales bienes por parte de individuos, que el anteproyecto omite y limita a comunidades y grupos ("Tendrán la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular: (…)". La adopción de la Ley 10/2015 al amparo, entre otros, del título competencial estatal del artículo 149.1.1ª de la CE parece exigir que se recojan en el anteproyecto, al menos, las condiciones básicas que aquella Ley prevé para garantizar un trato común de los ciudadanos.

En el apartado 2 de este artículo 13 se dispone que "Aquellos bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León que posean valores singulares y relevantes serán declarados de interés cultural", y en el apartado 3 que "Aquellos bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León que posean un notable valor serán declarados inventariados".

Tanto la expresión "valores singulares y relevantes" como la de "notable valor" 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, que se reiteran posteriormente, en particular, en los Capítulos III y IV del Título I del anteproyecto.

Artículo 14.- ***Naturaleza de los bienes materiales del Patrimonio Cultural de Castilla y León.***

Este artículo, en sus apartados 2 y 3, dispone lo siguiente:

"2. A los efectos previstos en esta Ley, tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, todos aquellos elementos que puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de ellos o lo hubiesen formado en otro tiempo, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente el valor cultural del inmueble al que pertenece.

»3. A los efectos de esta ley, son bienes muebles, además de los definidos en el 335 del Código Civil, aquellos bienes que, poseyendo entidad cultural propia, no están vinculados esencialmente a un inmueble por no considerarse parte integrante del mismo".

Como se apuntó anteriormente, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil, lo que obliga a ser especialmente cauteloso

a la hora de ensayar definiciones y categorizar los bienes como muebles o inmuebles.

En este sentido, el artículo 334, apartados 3 y 4, del Código Civil señala que son bienes inmuebles, entre otros, "3.º Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto. 4.º Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo".

Por su parte, el artículo 335 define los bienes muebles por exclusión de los inmuebles: "Se reputan bienes muebles los susceptibles de apropiación no comprendidos en el capítulo anterior, y en general todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidos".

Así las cosas, la excepción prevista en el artículo 14.2 ("aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente el valor cultural del inmueble al que pertenece") no parece acomodarse a lo dispuesto en el artículo 334 del Código Civil, en particular a su apartado 3º, de modo que en tal situación el bien tendría la consideración de mueble con arreglo al artículo 335 del Código Civil y al propio artículo 14.3 del anteproyecto.

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".

Por otra parte, se considera innecesaria la mención singular del artículo 14.3, que considera bienes muebles a "aquellos bienes que, poseyendo entidad cultural propia, no están vinculados esencialmente a un inmueble por no considerarse parte integrante del mismo", pues la inclusión de estos en la categoría de bienes muebles deriva de la aplicación general de los artículos 334 y 335 del Código Civil.

Artículo 15.- ***Titularidad de los bienes.***

Los bienes del patrimonio cultural pueden ser de titularidad pública o privada. El segundo párrafo del apartado 1 de este artículo considera de dominio público los bienes muebles arqueológicos descubiertos por azar o la realización de cualquier obra, con independencia de la titularidad del inmueble donde se hallen. Esto supone una aplicación del artículo 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, según el cual: "1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales".

El reconocimiento legal de ese carácter demanial de los bienes muebles arqueológicos descubiertos en las condiciones citadas justifica por sí solo que no sea de aplicación en tal caso el artículo 351 del Código Civil, al no poder atribuirse su propiedad ni al dueño del inmueble ni al descubridor ("El tesoro oculto pertenece al dueño del terreno en que se hallare. Sin embargo, cuando fuere hecho el descubrimiento en propiedad ajena, o del Estado, y por casualidad, la mitad se aplicará al descubridor. (…)").

Capítulo III.- Bienes de Interés Cultural.

Artículo 19.- ***Bienes inmuebles.***

En el artículo 19.2 del anteproyecto se debe aclarar si la delimitación de una "zona de amortiguamiento" en las declaraciones de bienes inmuebles de interés cultural tendrá siempre carácter facultativo, como parece desprenderse del precepto o si, por el contrario, será necesaria en determinados supuestos, que en tal caso deben ser precisados, junto a los rasgos básicos de la protección adicional que aquélla representa.

Artículo 23.- ***Bienes inmateriales de interés cultural.***

En el artículo 23.2 la expresión "podrán ser declarados de interés cultural", referida a los bienes inmateriales singulares y relevantes, debiera sustituirse por la de "serán declarados", pues, según observó el Consejo Económico y Social, dicha redacción genera una apariencia de discrecionalidad, que no desaparece a la vista de la explicación que ofrece la Memoria final del anteproyecto (pág. 46). Una observación que se reitera respecto del artículo 27.1, relativo al bien inmaterial inventariado.

En el mismo artículo 23.2, la relación de circunstancias que deben constar en la declaración se debiera coordinar con las previstas a los mismos efectos en el artículo 31.3 del anteproyecto.

Capítulo IV. Bienes inventariados.

Artículo 26.- ***Bien mueble inventariado.***

En este artículo 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 22, 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. Esta opción para los bienes muebles inventariados se contempla actualmente en el artículo 17.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, que dispone que "Los bienes muebles podrán incluirse en el Inventario individualmente o como colección", por lo que en la exposición de motivos del anteproyecto o en la memoria del mismo debiera justificarse dicha supresión.

Capítulo V. Procedimiento de declaración.

Artículo 29.- ***Notificación y efectos de la iniciación.***

El apartado 2 del artículo establece 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 Bien de Interés Cultural o Inventariados.

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 publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, en el Boletín Oficial del Estado, y la comunicación al 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 contemplaba en el anteproyecto objeto de nuestro anterior Dictamen 62/2019, lo que se puso de manifiesto por este Consejo a los efectos de incluir dicha anotación preventiva en el Censo del Patrimonio Cultural de Castilla y León, cautela que aparece recogida convenientemente en el artículo 29.3 del presente anteproyecto.

Artículo 30.- ***Trámites preceptivos.***

El primer párrafo del artículo 30.2 del anteproyecto dispone que "En el procedimiento de declaración de Bienes de Interés Cultural deberá recabarse informe de, al menos, de dos de las instituciones consultivas a que se refiere el artículo 12.2 de esta Ley, entendiéndose favorable a la declaración si transcurrieran tres meses desde su petición y aquél no hubiera sido emitido".

La Ley 39/2015 determina los efectos de la falta de emisión en plazo de un informe preceptivo, como sucede en el caso aquí contemplado. Su artículo 80.3 indica 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", esto es: "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".

Junto a la citada continuación del procedimiento, la Ley 39/2015 añade como efecto de la emisión extemporánea del informe, la posibilidad de su no consideración, en el mismo artículo 80, apartado 4: "(…). El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución".

A la vista de esta regulación, y de que el informe previsto en el artículo 30.2 del anteproyecto no es vinculante o semivinculante, de modo que su falta de emisión impidiera adoptar la declaración de Bien de Interés

Cultural, el anteproyecto debiera referirse a la continuación de las actuaciones establecidas en los artículos 22 y 80 de la Ley 39/2015, sin presumir el eventual carácter favorable del informe extemporáneo.

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

Artículo 31.- ***Resolución.***

En este artículo se deberían unificar todas las referencias al contenido de la declaración que aparecen dispersas en los Capítulos III y IV de este Título I al referirse a cada tipología de bien, que se ha puesto. por ejemplo, de manifiesto en el caso de los bienes inmateriales de interés cultural, en el comentario realizado al artículo 23.2 del anteproyecto.

Artículo 32.- ***Plazo de resolución del expediente y órgano competente.***

En atención a la excesiva duración del mismo, en el expediente debe quedar justificado, a través de los correspondientes estudios, el plazo máximo de resolución del procedimiento en 24 meses que se establece en el artículo 32 del anteproyecto. Máxime considerando los importantes efectos que la simple iniciación del mismo determina a tenor del artículo 29.2 del anteproyecto, y la elevación de 18 a 24 meses que se efectúa, en el caso de bienes inventariados, respecto a lo dispuesto en el artículo 22.4 de la vigente Ley 12/2002, ya mencionada en el punto 4 de la consideración jurídica 2ª de este dictamen al tratar del impacto administrativo de esta norma.

En el mismo sentido, se debe motivar en el expediente el plazo máximo de resolución de cuatro años que se establece en el segundo párrafo de la disposición adicional decimocuarta del anteproyecto ("Los bienes situados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León para los que se haya incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural en una categoría asimilable a la de bienes individuales, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 12/2002, de 11 de julio, se consideran Bienes de Interés Cultural declarados en la categoría que corresponda según la presente ley.

»Los expedientes incoados en una categoría diferente a la establecida en el apartado anterior se resolverán en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de la presente ley").

Título II. Protección y conservación del Patrimonio Cultural.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 38.- ***Deberes de las personas titulares de bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León.***

El artículo 38.1.b) del anteproyecto contempla el deber de los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales sobre bienes del patrimonio cultural de Castilla y León de permitir a la Consejería competente en la materia el acceso a los mismos, entre otras cosas para tramitar los procedimientos de su declaración como Bien de Interés Cultural o Inventariado.

Conviene recordar, con el informe jurídico emitido sobre el anteproyecto, que pudiendo verse afectados derechos fundamentales, como el de acceso a viviendas particulares, para esta previsión al menos se debería haber iniciado el procedimiento para la declaración previsto en los artículos 28 y siguientes.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 38.2.c) del anteproyecto permite a la Administración dispensar del cumplimiento de la obligación que tienen los titulares de los bienes del patrimonio cultural de Castilla y León de facilitar la visita pública gratuita a los mismos en cuatro días al mes, por cualquier causa cuya protección prevalezca sobre el derecho de acceso.

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 de sus términos.

Finalmente, en el artículo 38.2.d) se debe sustituir la remisión al artículo 51 del anteproyecto por la correspondiente al artículo 48 del mismo, que es el regulador de los derechos de tanteo y retracto.

Artículo 39.- ***Otros deberes específicos.***

En el artículo 39.3 existe una remisión a las normas del "depósito legal" de los bienes muebles arqueológicos descubiertos, en el período que media entre el hallazgo y su comunicación a la Administración.

A fin de evitar las dudas en la interpretación de dicho término que se han suscitado al Consejo Económico y Social en su informe previo, y que la

Memoria aclara (pág. 47) indicando que aquella expresión "no se refiere al Depósito Legal recogido en la Ley 23/2011, de 29 de julio, sino a las normas de depósito especificadas en el Código Civil, artículo 1758 y ss., donde se regula el depósito desde que uno recibe la cosa ajena con la obligación de guardarla y de restituirla", conviene incluir esta aclaración en el anteproyecto, con remisión expresa a las normas del Código Civil, teniendo en cuenta, además, que este no distingue entre depósito voluntario y legal, sino entre depósito voluntario y necesario. En este sentido, según el artículo 1781 del Código Civil: "Es necesario el depósito: 1º Cuando se hace en cumplimiento de una obligación legal".

Capítulo II. Actuaciones de las administraciones públicas.

Artículo 41.- ***Actuaciones subsidiarias y de control de la administración.***

En relación con las actuaciones que contempla este precepto, debe considerarse la regulación de la ejecución forzosa contenida en los artículos 99 y siguientes de la Ley 39/2015, así como en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que en su artículo 15, sobre el "Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas", dispone:

"1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes: (…)

»b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

»c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. (…).

»2. 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".

Artículo 42.- ***Expropiación forzosa.***

En el artículo 42.2 conviene delimitar qué circunstancias pueden impedir o dificultar la "percepción y comprensión" de los bienes de interés cultural a los efectos expropiatorios que contempla.

Artículo 43.- ***Suspensión de obras e intervenciones.***

En el artículo 43.2 se debería aludir "a lo previsto en el apartado anterior", y no "en el párrafo anterior". En cualquier caso, la actuación contemplada en este precepto parece que exige delimitar las actuaciones administrativas que han de desarrollarse con carácter previo a ella, para apreciar en los bienes no censados la concurrencia de los valores del artículo 13 de la Ley.

En lo demás, la declaración que efectúa el artículo 43.4 no debiera impedir una eventual apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración si concurren los presupuestos para su declaración al amparo de los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, especialmente en los casos de bienes no incluidos en el Censo, cuando en la suspensión acordada se aprecie un deficiente funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 44.- ***Prohibición de desplazamiento.***

El apartado 2 de este artículo, tras establecer la regla general de que "Los bienes inmuebles declarados inventariados son inseparables de su entorno físico", añade que "No podrá procederse a su desplazamiento o remoción salvo causa de fuerza mayor o interés social, previo acuerdo de la Junta de Castilla y León (…)".

Se debería delimitar qué se entiende por el "interés social" que podría posibilitar el desplazamiento de los bienes inmuebles inventariados, y exigir expresamente su adecuada justificación en cada caso. La indefinición del texto actual, que no pone límite a un eventual desarrollo reglamentario o a su aplicación por el órgano competente, contradice el principio de seguridad jurídica, rector de la elaboración y aplicación de las normas.

Artículo 48.- ***Derechos de tanteo y de retracto.***

El segundo párrafo del apartado 2 de este artículo prevé la suspensión de la adjudicación de un bien del patrimonio cultural de Castilla y León que se pretenda enajenar mediante subasta, durante el plazo previsto para el ejercicio por la Administración autonómica del derecho de adquisición preferente, que es el de diez días hábiles desde la recepción por esta de la notificación del precio de remate.

La regulación de esta suspensión en el caso de subasta judicial solo le corresponde al Estado, competente en exclusiva sobre la legislación procesal al amparo del artículo 149.1.6ª de la CE.

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 III. Régimen de intervención en los bienes del Patrimonio Cultural.

Capítulo III. Autorizaciones.

Artículo 54.- ***Autorizaciones en los bienes inmuebles de interés cultural e inventariados;*** **artículo 56.-** ***Autorizaciones en bienes muebles de interés cultural e inventariados;*** **artículo 57.-** ***Autorizaciones de las actividades arqueológicas.***

Los artículos 54.7, 56.4 y 57.6 establecen que el plazo para resolver sobre las autorizaciones a las que se refieren 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 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 relación con estas autorizaciones, y siguiendo lo establecido al efecto en las nueva normativa sobre procedimiento administrativo, se prevé el carácter desestimatorio para el silencio administrativo, siguiendo la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que 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. Políticas Sectoriales.

Capítulo I. Urbanismo y ordenación del territorio.

Artículo 60.- ***Planeamiento urbanístico y patrimonio cultural.***

En este artículo se pone claramente 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 60 del anteproyecto 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 con 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, tal como se ha analizado en el comentario al artículo 30.2 del anteproyecto, mediante el análisis de los artículos 22 y 80 de la Ley 39/2015, que prevén como efectos de la emisión extemporánea de aquellos, la posibilidad de proseguir las actuaciones y la de que no sea tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Ahora bien, 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.

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, pero lo que no parece aceptable es que la omisión del informe, que respondería a una inactividad de la propia consejería, impida la aprobación de dicho instrumento.

De acuerdo con ello y, a diferencia del caso del informe comentado en el artículo 30.2 (no vinculante), se considera correcta la previsión contenida en el artículo 60.2, párrafo segundo, del anteproyecto ("El plazo para la emisión de estos informes será de tres meses desde su petición, entendiéndose favorable si no se hubieran evacuado en dicho plazo"), similar a la que se recoge en el vigente artículo 37.3 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León ("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"). Por los motivos expuestos se entiende correcta igualmente la previsión del artículo 63.1, párrafo tercero, del anteproyecto.

Artículo 61.- ***Instrumentos de protección de Áreas Patrimoniales.***

El artículo 61.5.d) del anteproyecto ha de corregir su remisión y efectuarla completa al artículo 49.2.e). Y en el artículo 61.6, primer párrafo, debe mejorarse la redacción en el punto final en que se dejan a salvo "las responsabilidades a que hubiere lugar".

Respecto a la exclusión del derecho a la indemnización prevista en el artículo 61.6, segundo párrafo, se reitera por su similitud la observación realizada al artículo 43.4 del anteproyecto, acerca de la eventual apreciación de la responsabilidad patrimonial de la administración si concurren los presupuestos para su declaración al amparo de los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015.

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

Artículo 64.- ***Medidas generales.***

En relación con el artículo 64.4 del anteproyecto ("La Junta de Castilla y León incluirá en sus políticas de actuación aquellas medidas de gestión del patrimonio cultural que faciliten la coordinación con las iniciativas de otras administraciones públicas, así como la de éstas con las propuestas privadas"), hay que tener en cuenta que la coordinación de las iniciativas de otras administraciones públicas con las propuestas privadas debe respetar la autonomía de las primeras.

Capítulo I. Medidas de Fomento.

Artículo 67.- ***Beneficios fiscales.***

En relación con este artículo hay que tener en cuenta, haciendo mención al mismo, el principio de reserva de ley para establecer un beneficio fiscal, por lo que, a la hora de su determinación por las distintas administraciones, en particular, por las Entidades Locales a través de ordenanzas locales, hay

que recordar los condicionantes de la potestad tributaria de las Entidades Locales.

El artículo 133.2 de la CE dispone 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.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 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 texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 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".

Artículo 68.- ***Protección pública del patrimonio cultural.***

El artículo 68 del anteproyecto dispone "En los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para cada ejercicio se consignarán

créditos destinados específicamente a la protección, ordenación y promoción del patrimonio cultural y de los bienes culturales de Castilla y León; garantizando el conocimiento, investigación, conservación, uso y difusión de este patrimonio".

El título de este artículo debiera adaptarse a su contenido, que no se refiere exclusivamente a la financiación pública autonómica orientada a la protección, sino también, como indica, a la ordenación y promoción del Patrimonio Cultural. También convendría eliminar la referencia a los "bienes culturales" como categoría diferenciada del patrimonio cultural de Castilla y León.

Capítulo II. Sistemas de Patrimonio Cultural.

Artículo 69.- *Concepto.*

En el artículo 69.2 del anteproyecto se deberían detallar los rasgos básicos del procedimiento para el reconocimiento de esta fórmula de gestión del Patrimonio Cultural, sin perjuicio de una posterior concreción reglamentaria.

Capítulo III. Los Caminos a Santiago.

Artículo 71.- *Concepto.*

Debe valorarse de manera muy favorable el reconocimiento legal que a través de este artículo y los siguientes se realiza de los Caminos a Santiago por Castilla y León como Sistema de Patrimonio Cultural, como excepción a la regla general de la declaración de estos por Orden de la Consejería. Como se señala en la exposición de motivos del anteproyecto, "La importancia de los Caminos (…) determina la creación por Ley del Sistema (…), con el objeto de preservar y proteger los valores que testimonian la peregrinación a Santiago de Compostela, y de garantizar la gestión de este bien complejo mediante la clasificación de los diferentes caminos atendiendo a su naturaleza".

No obstante lo anterior, y debiendo compartirse el sentido de pluralidad y diversidad que subyace en la expresión los "Caminos a Santiago", y sin perjuicio de mantener su utilización en todo lo que proceda, convendría considerar como preferible alternativa a esa denominación la de identificar este singular sistema, excepcionalmente declarado como tal por la misma ley, con el título de Sistema de Protección Cultural del "Camino de Santiago", del que formarían parte el Camino Francés, los Caminos Históricos a Santiago,

los Caminos Tradicionales, y los que en su caso pudieran incorporarse en el futuro. Un nombre plenamente ajustado al interés social y la popularidad alcanzada por el peregrinaje jacobeo, con su reconocimiento y prestigio internacional, con el uso y la normativa estatal y de otras Comunidades, y sobre todo coherente con la voluntad integradora que la nueva ley atribuye a estos Sistemas de Protección Cultural, como fórmula común de gestión sostenible de un conjunto de bienes culturales, asociados por temática o vinculados a un espacio físico.

Finalmente, cabe destacar como concurren circunstancias excepcionales también en algunos otros bienes del patrimonio cultural de Castilla y León. Es el caso de los Yacimientos arqueo paleontológicos de la Sierra de Atapuerca, declarados Bien de Interés Cultural por el Decreto 347/1991, de 19 de diciembre; inscritos en la Lista del Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO en diciembre de 2000; declarados Espacio Cultural por Acuerdo 199/2007, de 26 de julio; e íntimamente relacionados con el "Sistema Atapuerca, Cultura de la Evolución" y el Museo de la Evolución Humana creados por Decreto 39/2009, de 11 de junio. Las dudas que pueden plantearse sobre la continuidad de determinadas categorías de bienes culturales amparadas en la Ley 12/2002, podría aconsejar que en este anteproyecto de ley, al menos a través de la correspondiente disposición adicional, quedase aclarada la situación jurídica concreta correspondiente a este singular bien cultural.

Título VI. Régimen inspector y sancionador.

Capítulo II. Infracciones y Sanciones.

Artículo 79.- ***Infracciones leves.***

En consonancia con la supresión del adverbio "habitualmente" que se ha efectuado en el artículo 39.1 del anteproyecto, en el artículo 79, letra b, que se remite al primero, únicamente se debería hacer referencia a las "personas que se dediquen al comercio (…)".

Artículo 82.- *Responsabilidad.*

El artículo 28.4 de la Ley 40/2015 permite que las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores puedan "prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas". De

acuerdo con ello, el artículo 82.2.a) del anteproyecto considera responsables de las infracciones recogidas en la ley, además de a las personas que las que hayan cometido, a "Las entidades o empresas de las que dependan los autores (…) materiales de las actuaciones infractoras". En cualquier caso, se debieran perfilar los términos de dicha responsabilidad, refiriéndola, al menos, a los casos en los que la infracción cometida por los autores materiales lo haya sido por razón de su condición de empleado o dependiente de aquellas entidades o empresas.

Artículo 83.- *Sanciones.*

De acuerdo con el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, "En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción".

En atención a ello, cabe reiterar la observación contenida en el informe jurídico sobre la posibilidad de que el anteproyecto pudiera "considerar la inclusión de umbrales mínimos en la determinación de las sanciones, partiendo de la cuantía última fijada como máxima en el anterior tramo", puesto que, como aquel recuerda sobre la base de la jurisprudencia que se trae a colación, "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" (STS de 7 de junio de 2018).

La determinación de dicho umbral mínimo resultará coherente además con la distribución de la competencia sancionadora que realiza el artículo 87 del anteproyecto (artículo en el que debe revisarse la redacción de su letra a).

Artículo 86.- *Procedimiento sancionador.*

En este punto el artículo 86.1 del anteproyecto se remite a las normas generales de procedimiento administrativo, si bien se hace una mención específica, en el artículo 86.2, a la posibilidad de adoptar la medida cautelar de "incautación de bienes del patrimonio cultural o instrumentales utilizados en las actividades que se estimen constitutivas de infracción".

La regulación de las "Medidas provisionales" se contiene en el artículo 56 de la Ley 39/2015, que es más amplia que la que contempla el anteproyecto, pues incluye la eventual adopción de medidas cautelarísimas, que aquel no menciona, y recoge un elenco de medidas cautelares de posible adopción, entre las que puede tener encaje la que es objeto de mención separada en el anteproyecto, pues, entre otras, según el artículo 56.3 de la Ley 39/2015: "(…) podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil: (…)

»d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.

»e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble".

De acuerdo con lo expuesto, se considera innecesaria la mención separada de la medida cautelar prevista en el artículo 86.2 del anteproyecto.

En cualquier caso, a falta de la acotación en el anteproyecto de los presupuestos que deben concurrir para la adopción de la medida cautelar que menciona, la misma debiera quedar sometida al menos a los principios de "proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad" previstos en el artículo 56.1 de la Ley 39/2015.

Artículo 88.- ***Destino de las sanciones pecuniarias.***

El último artículo del anteproyecto prevé que "Los importes de las multas impuestas por la comisión de infracciones previstas en esta Ley se destinarán a medidas que reviertan en beneficio del Patrimonio Cultural de Castilla y León".

El artículo 79.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, relativo al "Destino de los recursos", posibilita como excepción la afectación por ley de los recursos a finalidades concretas: "Los recursos de la Comunidad Autónoma y de las entidades del sector público autonómico, con presupuesto limitativo, se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca la afectación de algunos recursos a finalidades determinadas".

El carácter excepcional de esta opción exige que sea la ley la que acote con mayor precisión los presupuestos de tal afectación que, en otro caso, quedaría abierta ilimitadamente a su determinación reglamentaria.

En esta necesidad han incidido igualmente los informes jurídico y del Consejo Económico y Social.

Disposición adicional tercera.- ***Bienes considerados de interés cultural o inventariados.***

Esta disposición adicional establece que los bienes que, antes de entrar en vigor la nueva ley, tuviesen la consideración de bienes de interés cultural o inventariados, serán considerados como tales mientras no sea revisada su clasificación con arreglo a las categorías establecidas en la nueva norma.

El párrafo tercero de la disposición deja abierta la posibilidad de completar o revisar las referidas declaraciones, sin establecer criterio alguno que guíe el ejercicio de esta opción, abriendo así un margen de discrecionalidad contrario a la seguridad jurídica.

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".

Disposición adicional duodécima.- ***Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León.***

Para mayor claridad, esta disposición adicional debiera remitirse a la norma reguladora de la estructura y funciones del Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León, el Decreto 98/1998, de 21 de mayo, que le atribuye funciones compatibles con las de investigación e innovación a las que se refiere el anteproyecto.

Disposición adicional decimotercera.- ***Declaración de los Caminos a Santiago por Castilla y León.***

En esta disposición la remisión al artículo 73 parece que debiera sustituirse por la mención del artículo 74, en el que se regulan las actuaciones administrativas a desarrollar para la gestión de este Sistema de Patrimonio Cultural.

Disposición transitoria primera.- ***Bienes muebles en posesión de instituciones eclesiásticas.***

De acuerdo con la disposición transitoria primera del anteproyecto, "Hasta la conclusión del Inventario General de Bienes Muebles del Estado, los bienes muebles en posesión de instituciones eclesiásticas, ubicados en cualquiera de los establecimientos o dependencias de las Diócesis de Castilla y León, estarán sujetos al régimen de protección previsto en esta ley para los bienes inventariados".

Para acotar temporalmente la aplicación del régimen previsto en esta disposición se debe aclarar la expresión "Hasta la conclusión del Inventario General de Bienes Muebles del Estado".

Disposición final segunda.- ***Desarrollo reglamentario.***

Debe valorarse sustituir la formula "Se autoriza", con la que se inicia esta disposición, por otra alternativa que al mismo tiempo habilite y comprometa a la Junta al desarrollo reglamentario de la nueva ley. Se trata de garantizar que ese desarrollo se produzca en un plazo fijo y prudencial, y al mismo tiempo de resolver la duda de si esa autorización debe entenderse vigente o no caso de superarse el plazo establecido sin haberse realizado ese desarrollo reglamentario.

Además, la remisión del texto del anteproyecto en numerosas cuestiones a su concreción reglamentaria haría aconsejable la reducción en la medida de lo posible del plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley habilitado para efectuar su desarrollo, ya que la aplicación entre tanto del reglamento vigente, en lo que no se oponga a la nueva ley, puede retrasar la efectiva implantación del sistema de gestión del patrimonio cultural que diseña, en especial, en aquellos aspectos que resulten novedosos.

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 las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, ya citadas, 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:

Una vez que se complete la tramitación del anteproyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen; atendidas las observaciones formuladas a los artículos 14.2, 30.2 y 48.2 y a la disposición adicional tercera, párrafo tercero, 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.