



Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica el **anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid** y su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, remitido para conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Una vez analizado el texto, en relación al orden competencial que afecta a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se remiten los informes que han emitido la **Dirección General de Comercio y Consumo y Dirección General de Promoción Económica e Industrial**.

Asimismo, se considera necesario que desde la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte se solicite el preceptivo informe de la **Dirección General de Presupuestos**, por lo que se refiere al impacto presupuestario de la ley –en particular, el llamado 1,5% cultural-, de la **Dirección General de Tributos**, en cuanto a las disposiciones relativas a beneficios fiscales y dación de bienes en pago de deudas tributarias, y de la **Dirección General de Economía**, sobre el impacto económico y regulatorio del proyectos sobre los sectores, colectivos o agentes afectados, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

Sin perjuicio de los informes emitidos o que deban emitirse desde otros centros directivos de esta Consejería, por parte de esta Secretaría General Técnica se formulan las siguientes observaciones al texto:

PRIMERA.- Si bien el nuevo anteproyecto tiene entre sus pilares la estricta adecuación al orden competencial entre Estado y comunidades autónomas -habida cuenta la STC 122/2014, de 17 de julio de 2014, en el que se declararon inconstitucionales varios preceptos de la Ley 3/2013, de Patrimonio Histórico de la CM-, es recomendable reforzar el análisis del aspecto competencial de algunos preceptos que podrían requerir de una particular valoración al respecto.

En el **artículo 4.1** se afirma que “*corresponde a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Cultural ubicado en su territorio (...)*”, y, a continuación, se enumeran las particulares competencias en que se aquella se manifiesta. La norma jurídica atributiva de competencias de las comunidades autónomas es el Estatuto de Autonomía, por lo que no parece adecuado que una ley ordinaria de la Asamblea de Madrid realice esta función. En este caso, además, el citado precepto no hace una reproducción literal del artículo 26.1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sino que formula la competencia exclusiva que a esta corresponde con distinta literalidad. Por ello, aunque desde el punto de vista material el párrafo no parece alejarse de la referencia estatutaria, debería ser reconsiderado.

Se propone, en su lugar, una redacción similar a la siguiente: “Corresponde a la Comunidad de Madrid, en virtud de la competencia exclusiva establecida en el artículo 26.1.19 de su Estatuto de Autonomía, y sin perjuicio de las competencias del Estado y de las Entidades Locales, las siguientes competencias:”

El **artículo 4.2 g)** atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia para la promoción y difusión de su patrimonio cultural en los ámbitos regional, nacional e *internacional*.



Esta atribución podría inculcar el artículo 2.3 de la LPHE, que atribuye a la Administración del Estado la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español y al resto de administraciones competentes únicamente la colaboración a estos efectos.

El **artículo 46.3** permite la separación de las partes de un conjunto de bienes muebles declarado de Interés Cultural, si bien con carácter excepcional y autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural; no obstante, debería estudiarse si esta previsión podría ser considerada inconstitucional conforme al criterio argumentado en el FJº 10 de la STC 122/2014, de 17 de julio de 2014, en el que se declara la inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la ley autonómica por considerar que la segregación es una operación apta para causar un deterioro o para alterar sustancialmente la función social que realiza según su naturaleza, por lo que debemos concluir que es uno de los ámbitos a los que abarca la competencia estatal de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación.

Si bien aquel precepto se refería a la segregación parcelaria de monumentos y jardines históricos, cabría apreciar las mismas circunstancias respecto de los bienes muebles declarados de interés cultural.

SEGUNDA.- Se echa en falta un precepto que determine específicamente las **administraciones públicas que constituyen el ámbito subjetivo** de aplicación de la ley para dar mayor seguridad jurídica a la misma, lo que, además, aclararía el sentido de algunos preceptos, como los artículos 79 y 82 que hacen referencia a *“las administraciones públicas sujetas a la presente ley”*, o el artículo 59.1 que indica *“las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid colaborarán entre sí”*.

TERCERA.- El **artículo 4** del anteproyecto señala que es competencia de la Comunidad de Madrid el seguimiento y control del mercado del arte con el fin de proteger los bienes muebles en venta que, por su valor cultural, deban gozar de singular protección como integrantes del patrimonio cultural. A su vez, el **artículo 38** se refiere al **comercio de bienes muebles** del patrimonio cultural, estableciendo para las personas que se dediquen habitualmente al comercio de dichos bienes la obligación de inscripción en un registro específico de la consejería competente en materia de patrimonio cultural y la llevanza de un libro registro de transacciones.

El anteproyecto prevé como consecuencia jurídica para el incumplimiento de esta obligación de registro la comisión de una infracción leve (artículo 99.i), pero con la siguiente tipificación *“la falta de comunicación de la actividad del comercio de bienes culturales y el incumplimiento del deber de llevar el libro registro de transmisiones, así como la omisión o inexactitud de los datos que se han de hacer constar en el mismo”*. No parece haber total concordancia entre el artículo 38, que establece la obligación de inscripción registral, y el artículo 99, que se refiere a una supuesta obligación de *comunicar* la actividad.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, dispone que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización, permitiendo exigir una autorización para acceder a una actividad económica respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para su ejercicio que sean



susceptibles de generar daños sobre el patrimonio histórico-artístico, pero no con carácter general para el ejercicio de la actividad. Para imponer esa autorización sería necesario justificarlo en una “razón imperiosa de interés general”, a cuyos efectos la conservación del patrimonio histórico y artístico podría tener esta consideración.

Por ello, la limitación del acceso a la actividad de comercio de bienes culturales podría afectar a la unidad de mercado y resultar preceptivo solicitar el informe de la Dirección General de Economía -artículo 19.3.b) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo- sobre el impacto económico y regulatorio del proyecto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en estas materias. Sin embargo, en la MAIN no consta que se vaya a solicitar dicho informe.

CUARTA.- Porcentaje de los presupuestos de obras destinado a patrimonio cultural.

En el **artículo 90.3.** se establece lo siguiente: *“Con objeto de obtener una mayor cooperación entre las administraciones públicas implicadas y para lograr una mejor planificación de las inversiones en la conservación y restauración del patrimonio histórico, todas las propuestas de financiación que en el territorio de la Comunidad de Madrid se vayan a presentar al ministerio competente para la aplicación del uno y medio por ciento cultural determinado en la ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico Español, podrán ser informadas previamente por la consejería competente en materia de patrimonio cultural”.*

Este precepto ya existe en la actual Ley 3/2013, de 18 de junio de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (artículo 37, si bien referido al 1%). Sin embargo, no queda claro dónde se encuentra regulada la necesidad de presentar al ministerio competente las propuestas de financiación para la aplicación del porcentaje destinado a invertir en patrimonio cultural, y cuál es el alcance de esta obligación.

Tampoco parece adecuado señalar que esas propuestas *puedan* ser informadas previamente por la consejería competente, pues si se considera necesario realizar un seguimiento o coordinación de esta cuestión, se debería establecer la obligación de remitir las propuestas a la consejería, ya sea en términos de emisión de informe previo o de comunicación posterior, pero no de forma potestativa.

Además, se debe revisar la remisión que se hace al “uno y medio por ciento cultural” determinado en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, puesto que esta ley no recoge dicho porcentaje. Su artículo 68.1 señala que *“En el presupuesto de cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado, se incluirá una partida equivalente al menos al 1% de los fondos que sean de aportación estatal con destino a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español o de fomento de la creatividad artística, con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno”.*

Ese porcentaje, que durante unos años se elevó al 1,5%, se ha visto modificado recientemente por la Ley 14/2021, de 11 de octubre, que añade un art. 1 bis al Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, estableciendo que este porcentaje pasa a ser del 2%.



Por tanto, se recomienda la completa revisión del apartado 3 del artículo 90.

Por último, en la **disposición final** se señala que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOCM, salvo lo dispuesto en el artículo 90 referido al 1,5% cultural, *que entrará en vigor en la fecha que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid*.

Se sugiere eliminar esta condición de entrada en vigor del artículo 90 y sustituirla por otra en la que se supedite su efectividad a lo que dispongan las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Observaciones al resto del articulado:

Artículo 6.3. La referencia a la posible consulta a los “colegios profesionales madrileños relacionados con esta materia” por “colegios profesionales con competencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”, por considerarse más correcta.

Artículos 9, 10 y 11. Se sugiere revisar la denominación dada al Capítulo III del Título Preliminar, y la denominación de los diferentes artículos que lo integran (artículos 9, 10 y 11), pues dichas denominaciones se refieren solo a la *colaboración con* los titulares de bienes de interés cultural y ciudadanos, cuando el contenido de estos preceptos recoge fundamentalmente obligaciones, responsabilidades y derechos en la conservación del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid.

El artículo 9 se recomienda limitar la responsabilidad de los titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural a los bienes de su titularidad, pues, aunque este sea el sentido lógico del precepto, no está redactado en estos términos, pudiendo interpretarse que sean responsables de todo el patrimonio cultural de la CM.

Por otro lado, debería revisarse la concordancia –y posible redundancia- de este precepto con el artículo 31, relativo al deber de conservación de los propietarios, poseedores y titulares de demás derechos reales sobre bienes del patrimonio cultural de la CM.

Artículo 11.3. Establece que cualquier persona está legitimada para exigir a las administraciones públicas el cumplimiento de esta ley, tanto en vía administrativa como en judicial. Al respecto, se suscitan dudas acerca de la posibilidad de que la ley autonómica pueda establecer el alcance de la legitimación activa en el ámbito procesal.

Artículo 12. (y, en concordancia, artículo 36.1) Se menciona a los “*requisitos* establecidos en el artículo 2”. Cabe señalar que el artículo 2 no establece requisitos, sino que determina los bienes que integran el patrimonio cultural, por lo que se debería corregir ese término.

Artículo 14. Parece haber un error en la distribución de las letras que establecen las categorías de los bienes inmuebles, ya que en la letra c), que define el *paisaje cultural* se ha incluido la categoría *jardín histórico*, que debería figurar en letra aparte, que sería la letra d), lo que obligaría a revisar el resto de letras que figuran a continuación y las referencias que a ellas se hacen a lo largo del articulado.



Artículo 17.2. Se recomienda sustituir la expresión “solicitud de iniciación” por “solicitud de incoación”, por ser más correcta.

Artículos 26 y 27. Se establece en el artículo 26 que los Bienes Catalogados pueden ser declarados por los ayuntamientos (mediante la inclusión en sus respectivos catálogos) o por su inclusión en el catálogo de patrimonio cultural de la CM, lo que hace pensar que se trata de dos vías alternativas de declaración, sin que quede claro cuándo corresponde una y otra.

Sin embargo, cuando en el artículo 27 se enumeran los bienes que conforman el citado catálogo de patrimonio cultural de la CM, se señalan en la letra c) los bienes incluidos en los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos, por lo que estos bienes se incluyen tanto en el catálogo municipal como en el catálogo de la CM.

Art. 18.1 e). Se sugiere sustituir “determinación de la compatibilidad del uso con la correcta conservación del bien” por “determinación de los usos compatibles con la correcta conservación del bien”.

Art. 19.3. Este precepto indica que se solicitará informe, “*al menos, a una*” de las instituciones relacionadas en el artículo 6.3. Éste, a su vez, recoge una relación de instituciones que “*entre otras,*” se podrá consultar, pero no determina en qué supuestos procede consultar a unas u otras instituciones, puesto que esto dependerá de la naturaleza y características de los bienes en cuestión. Dado que esto exige una valoración caso a caso, no parece adecuada la expresión de “*al menos, una*” del artículo 19.3, por lo que se sugiere su eliminación.

Artículo 21.1. Establece que el procedimiento de declaración deberá resolverse y notificarse en el plazo máximo de 20 meses *desde el inicio del procedimiento*. Se recomienda, para mayor claridad, sustituir esa expresión por *desde la resolución de incoación del procedimiento*.

Art. 22.2 Se propone sustituir “contendrá lo previsto en el artículo 18.1” por “contendrá *al menos* lo previsto en el artículo 18.1”, en concordancia con lo dispuesto en este.

Artículo 23. En el apartado 1, se recomienda eliminar la conjunción “y”, ya que entendemos que la inscripción de los bienes declarados se producirá en el registro de Bienes de Interés Cultural o en el de Bienes de Interés Patrimonial, o en el catálogo de patrimonio cultural, según proceda en cada caso, y no en todos ellos.

En el apartado 2, en relación a la inscripción registral gratuita de la declaración en el Registro de la Propiedad sería conveniente comprobar, si no se hubiera hecho, que dicha inscripción está prevista en la normativa reguladora del Registro de la Propiedad.

Artículo 27, relativo al catálogo de patrimonio cultural. En el apartado 2, se plantea la posibilidad de eliminar, por innecesarias o redundantes, las siguientes expresiones entrecomilladas: yacimientos arqueológicos y paleontológicos “*debidamente documentados*”; bienes muebles “*catalogados*”; patrimonio inmaterial “*catalogado*”.

El apartado 3 prevé que mencionados yacimientos, bienes muebles y bienes del patrimonio inmaterial serán incluidos en el catálogo mediante resolución de la dirección



general competente, que se notificará a los interesados y a los ayuntamientos correspondientes. Se recomienda incluir, con carácter previo a dicha resolución, la audiencia a los interesados y al respectivo ayuntamiento.

Artículo 28. Se debería recoger el *dies a quo* del plazo de 2 meses concedido a los propietarios para comunicar los actos que alteren el contenido de la declaración de BIC o BIP, para su inscripción en el registro correspondiente. Se podría indicar que sea desde que tuviera conocimiento de los actos o alteraciones que deben ser comunicados, y en el caso de traslados, con antelación de dos meses del traslado.

Artículo 29. Para evitar la genérica referencia a los “catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos” que se realiza en diversos artículos del anteproyecto, se recomienda incluir en este artículo 29 la referencia a su normativa reguladora, esto es, la ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 32.1. Este artículo establece las causas de expropiación de los bienes culturales protegidos, y entre ellas se prevé que el incumplimiento de los deberes de conservación y cuidado por las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos sobre los bienes protegidos, facultará a la Administración para la expropiación total o parcial del bien.

Se observa que se ha eliminado, respecto de la ley vigente, que el incumplimiento sea *grave*, lo cual podría ser poco proporcionado, dado lo gravoso de la medida.

En esta línea, se observa en las infracciones previstas en los artículos 99 y siguientes que, para ser constitutivo de infracción, el incumplimiento del deber de conservar y custodiar debe haber comportado *daños* al bien protegido. Es decir, para ser constitutivo de la infracción debe haberse producido daños, mientras que a efectos de posible expropiación no se exige que haya habido daños o que exista gravedad en el incumplimiento.

Por otra parte, respecto de la posible causa de expropiación debida a ruina derivada de falta de conservación, debería quedar declarado, tras la correspondiente constatación, la debida relación de causalidad entre la falta de conservación y la ruina.

Artículo 33. Se sugiere indicar que la obligación de facilitar el acceso a los bienes no solo se aplique a los titulares de los bienes y que se amplíe a los poseedores y, en su caso, a los titulares de derechos reales.

Artículo 39.4. Se recomienda comprobar si la obligación establecida en esta disposición a los Notarios y Registradores de la Propiedad de exigir la acreditación del cumplimiento de las reglas de tanteo y retracto antes de autorizar e inscribir las escrituras de transmisiones de bienes y derechos, es compatible con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil del artículo 149.1.8º de la CE.

A este respecto, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español sólo se recoge en el artículo 38.5 que los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita la propiedad o cualquier otro derecho real sobre bienes culturales sin que se acredite haber cumplido cuantos requisitos se recogen en dicho artículo sobre los derechos de tanteo y retracto.



Artículo 46.5. Algunos preceptos de la ley, como este, prevén la posible adopción de decisiones administrativas que afectan o limitan derechos de los propietarios, pero no se regula o se hace referencia a un procedimiento administrativo para su adopción con las debidas garantías. Así, en este artículo 46.5 se prevé la posibilidad de que la Consejería acuerde el depósito provisional de los bienes muebles de interés cultural en los casos de conservación deficiente de los mismos y en el **artículo 64** se prevé ordenar excavaciones o prospecciones arqueológicas cuando exista o se presuma la existencia de restos con valor cultural.

Artículo 51.2 Se establece la obligación de los propietarios de bienes muebles declarados de interés patrimonial de comunicar a la consejería el traslado fuera del territorio de la CM -y su posterior retorno-, para su anotación en el registro. Debería indicarse que esa comunicación ha de ser previa al traslado y que debe realizarse con 2 meses de antelación (en concordancia con los artículos 28 y 46.4).

Artículo 51.4 y artículo 98. Por concordancia con el resto de preceptos de la ley, parece que las referencias a la protección del patrimonio *histórico* deberían sustituirse por patrimonio *cultural*.

Artículo 52. La remisión que se hace al artículo 38, debe sustituirse por referencia al artículo 39.

Artículo 59.1. Según la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están integradas por la Guardia Civil -a la que ya hace referencia expresa el artículo-, y el Cuerpo Nacional de Policía, por lo que la referencia que se hace al “resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” podría sustituirse por una expresa referencia al Cuerpo Nacional de Policía.

Artículo 60.1. Se propone sustituir la expresión “donde no se presuma la existencia de restos *patrimoniales*” por “donde no se presuma la existencia de aquellos”.

Artículo 77.1. Dado que el patrimonio inmaterial está definido en el artículo 16, el apartado 1 del artículo 77 parece redundante, sin añadir nada respecto del citado, por lo que se propone su supresión.

Artículo 81. Establece que la consejería competente en materia de patrimonio cultural promueva la investigación científica sobre este patrimonio para favorecer, entre otras cuestiones, la generación de estudios estadísticos y análisis comparados. Se sugiere que en el párrafo inicial se indique “sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a otras consejerías”, al objeto de evitar posibles solapamientos competenciales (la competencia estadística está atribuida a la Dirección General de Economía).

Artículo 85.4. Prevé que las personas que no cumplan con el deber de conservación no podrán acogerse a las medidas de fomento previstas en la ley. Parece conveniente que ese incumplimiento haya quedado acreditado y que se declare a través de algún acto administrativo.



Artículo 99. En las letras a) y b), sobre las infracciones leves consistentes en incumplimiento del deber de conservar o de utilizar los bienes contraviniendo su régimen de protección, se sugiere extender la tipificación a los casos en los que, aun no habiéndose producido daños leves y reversibles comporten daños –como señala el artículo–, puedan suponer un riesgo o peligro de deterioro o pérdida de los bienes.

En la letra h) parece haberse incluido dos tipos de infracciones diferentes, pues que “*La intervención sobre bienes muebles catalogados que no sean realizados por profesionales...*” parece ser una infracción diferente a “*La disgregación de conjuntos de bienes muebles sin la autorización correspondiente, así como la separación de bienes muebles del inmueble al que están vinculados por el expediente de declaración*” por lo que se recomienda separarlas en una letra diferente.

Tanto en este artículo 99, como en los artículos 100 y 101 se recomienda incluir una frase introductoria antes de la enumeración de las distintas infracciones.

Artículo 103. Se prevé que, cuando los daños ocasionados por hechos constitutivos de infracción puedan valorarse económicamente, la sanción podrá consistir en una multa de entre 1 y 5 veces el valor del daño causado o el beneficio obtenido, pero no se singulariza cuál o cuáles de estos múltiplos se debe a aplicar en función de la gravedad de la infracción. Se recomienda delimitar la citada genérica sanción, diferenciando su aplicación a las infracciones leves, graves y muy graves de forma que se respete debidamente el principio de tipicidad. Conforme a la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS de 15 de noviembre de 1999 y 8 de enero de 1998), la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. Se trata así de que pueda predecirse con el suficiente grado de certeza, qué conductas son constitutivas de infracción y cuál es la sanción aplicable a las mismas.

Artículo 104.3. Establece el plazo de prescripción de las diferentes infracciones y sanciones, y finaliza señalando que *la obligación de reparación y restitución de los bienes a su estado originario será imprescriptible*. No parece que esa previsión tenga encaje en este artículo, dado que las sanciones que prevé la ley son únicamente de tipo económico (multas, así como accesoriamente, el comiso de materiales), por lo que la reparación y restitución de los bienes no es una posible sanción, sino que es una obligación que deriva de otros artículos de la ley (artículo 97), no comprendidos en el régimen sancionador.

Finalmente, se sugiere la conveniencia de verificar que las referencias que en la ley se realizan a bienes anteriores a años determinados –como en el **artículo 77** y en la **disposición adicional tercera**, que refieren a bienes anteriores a 1936–, dichos años se hayan establecido en función de las características que diferencian a los bienes en relación con los de años posteriores, y no simplemente por su antigüedad en relación a la fecha actual. De lo contrario, si lo que se pretende es proteger simplemente bienes con determinada antigüedad (más de 100 años, por ejemplo) sería más recomendable hacer la referencia a dicha antigüedad.



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO

Por último, y al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se adjunta el documento PDF que ha sido generado a partir del texto previo a la firma del presente informe.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO
Y DEPORTE**