

**A.G.- 94/2022**

**S.G.C.- 159/2022**

**S.J.- 241.2022**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, relativa al **Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid**.

A la vista de la legislación aplicable y de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1. a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** Con fecha de 26 de julio de 2022, se solicitó, por oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, la elevación a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid del Anteproyecto de la Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid para la emisión del correspondiente Informe preceptivo en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999,-de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

La documentación que acompaña a la referida petición de Informe es la siguiente:

- Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.
- Memoria Extendida de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) del anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, de 22 de julio de 2022, de la Dirección General de Patrimonio Cultural.
- Memoria de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de junio de 2021, para la consulta pública del Anteproyecto.
- Certificado del acuerdo, de 7 de julio de 2021, del Consejo de Gobierno, de autorización de la consulta pública.
- Resolución de 8 de julio de 2021, de la Directora General de Patrimonio Cultural por la que se inicia el trámite de consulta pública en relación con el Anteproyecto.
- Aportaciones recibidas a través del Portal de Transparencia en el trámite de consulta pública.
- Informe de impacto por razón de género, de 13 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 13 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, 13 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 24 de enero de 2022.
- Informe de la Dirección General de Urbanismo (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 13 de diciembre de 2021.
- Acta de la reunión del Consejo Regional de Patrimonio Histórico celebrada el 15 de diciembre de 2021.
- Alegaciones presentadas por escrito de 9 de diciembre de 2021 de la Vocal del Consejo Regional de Patrimonio Histórico doña Diana Díaz Del Pozo.
- Alegaciones presentadas por escrito de 28 de noviembre de 2021 del Vocal del Consejo Regional de Patrimonio Histórico don Ángel Morillo Cerdán.
- Alegaciones presentadas por escrito de 15 de diciembre de 2021 del Vocal del Consejo Regional de Patrimonio Histórico don José Ramón Duralde Rodríguez.
- Alegaciones presentadas por escrito del Vocal del Consejo Regional de Patrimonio Histórico don Mariano Muniesa.
- Escrito del Director de la Real Academia Española de 25 de enero de 2022.
- Escrito de alegaciones de 3 de diciembre de 2021, de ARESPA (Asociación Española de Empresas de Restauración de Patrimonio Histórico).
- Escrito de alegaciones de la Asociación Madrid Ciudadanía y Patrimonio, de 8 de diciembre de 2021.

- Copia del mensaje recibido por correo electrónico, de 9 de diciembre de 2021, con comentarios del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid sobre el Anteproyecto.
- Informe del CSIC, de 29 de noviembre de 2021.
- Informe de la Diócesis Alcalá de Henares, de 10 de diciembre de 2021.
- Informe del Grupo Español de Conservación (GE- IIC), de 3 de diciembre de 2021.
- Informe de ICOMOS, (Consejo Internacional de Monumentos y sitios) de 7 de diciembre de 2021.
- Informe de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de 3 de diciembre de 2021.
- Informe 16/2022, de 9 de marzo de 2022, de Coordinación y Calidad Normativa (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 23 de mayo de 2022, sin observaciones.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 1 de junio de 2022, sin observaciones
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 1 de junio de 2022, sin observaciones.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 1 de junio de 2022, sin observaciones.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 1 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Emergencias (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 31 de mayo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 1 de junio de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 31 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 24 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Urbanismo (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 27 de mayo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 30 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 31 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 6 de junio de 2022.

- Informe de la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 10 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de fecha 22 de diciembre de 2021.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de fecha 13 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de fecha 17 de junio de 2022.
- Informe desde el punto de vista del impacto en la unidad de mercado y la defensa de la competencia, de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 15 de junio de 2022.
- Escrito de la Directora General de Patrimonio Cultural (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte) por el que se otorga audiencia directamente a la Federación de Municipios de Madrid, de fecha 23 de junio de 2022.
- Resolución de la Directora General de Patrimonio Cultural (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte) por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas, de fecha 22 de junio de 2022.
- Escrito de alegaciones de la Asociación Madrid Ciudadanía y Patrimonio, de 11 de julio de 2022.
- Escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Madrid, de 14 de julio de 2022.
- Escrito de alegaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de 14 de julio de 2022.

- Escrito de alegaciones de Comisiones Obreras de Madrid.
- Escrito de alegaciones de la Federación de Ecologistas en Acción de la Comunidad de Madrid, de 14 de julio de 2022.
- Escrito de alegaciones del Comité Nacional Español de ICOMOS, de 14 de julio de 2022.
- Escrito de alegaciones del Ministerio de Cultura y Deporte (Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes), de 21 de julio de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, de fecha 20 de julio de 2022.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto, según indica su artículo 1, apartado 1, la protección, conservación, investigación, enriquecimiento, difusión y disfrute del patrimonio cultural español ubicado en el territorio de la Comunidad de Madrid, de forma que se preserve y se fomente su función en la cohesión social y en el desarrollo sostenible, garantizando su transmisión a generaciones futuras.

En el apartado 2, este artículo 1 especifica que el régimen general del patrimonio histórico español ubicado en la Comunidad de Madrid se configurará por lo establecido en la normativa estatal de patrimonio histórico español y por lo establecido en la presente ley, y se establece que no estarán sujetos a la presente ley los bienes de la Administración General del Estado, en los términos establecidos por la normativa de patrimonio histórico español.

De conformidad con la documentación que consta en el expediente, la finalidad de esta iniciativa normativa es, no sólo sustituir la vigente Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/2013), por la falta de actualización de la normativa de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y la declaración de inconstitucionalidad de varios de sus artículos, sino también responder asimismo a las necesidades actuales en la materia incorporando, entre otras cuestiones: una nueva noción de patrimonio cultural, nuevas categorías e instrumentos de protección, una delimitación clara de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones Locales, una mejora de los procedimientos de declaración de bienes culturales, un refuerzo de la protección de los patrimonios específicos (arqueológico, industrial, etnográfico...), un mayor protagonismo del patrimonio inmaterial y una regulación de la educación patrimonial.

A tal fin, el Anteproyecto se estructura en nueve Títulos, -además de un Título Preliminar- con un total de 108 artículos, ocho Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y una Disposición final, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

El Título Preliminar (arts. 1 a 11), que se estructura en tres Capítulos, dedica el Capítulo I (arts. 1 a 3) al Objeto de la ley (artículo 1), Bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid (artículo 2), y Principios de actuación (artículo 3), el Capítulo II (arts.4 a 8), bajo la rúbrica “Administraciones públicas y órganos consultivos”, regula las Competencias de la Administración de la Comunidad de Madrid (artículo 4), las Competencias de los Ayuntamientos (artículo 5), los Órganos

consultivos (artículo 6), el Consejo Regional de Patrimonio Cultural (artículo 7) y las Comisiones de Patrimonio Histórico (artículo 8) y el Capítulo III (arts. 9 a 11), titulado “Colaboración con los titulares de bienes culturales y con la ciudadanía”, regula la Colaboración con los titulares de bienes de patrimonio cultural (artículo 9), la Colaboración con la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas (artículo 10), y la Colaboración ciudadana y acción pública (artículo 11).

El Título I (arts. 12 a 16), integra los siguientes artículos: Clasificación de bienes culturales en función de sus declaraciones de protección (artículo 12), Entorno de protección (artículo 13), Categorías de los bienes inmuebles (artículo 14), Categorías de los bienes muebles (artículo 15), Categorías de los bienes inmateriales (artículo 16).

El Título II, (arts. 17 a 26), se dedica a “Los procedimientos de declaración”, estructurados en dos Capítulos referidos respectivamente al Procedimiento de declaración de Bienes de Interés Cultural y de Bienes de Interés Patrimonial, (Capítulo I, arts. 17 a 25): Incoación del procedimiento (artículo 17), Contenido y efectos de la incoación del procedimiento de declaración (artículo 18), Notificación, periodo de información pública y consultas (artículo 19), Acceso a los bienes y solicitud de información a los titulares (artículo 20), Plazo de resolución y declaración de caducidad (artículo 21), Resolución del procedimiento de declaración (artículo 22), Inscripción, (artículo 23), Efectos de la declaración sobre la normativa urbanística (artículo 24), Procedimiento para dejar sin efecto o modificar una declaración (artículo 25), y el Capítulo II sobre el Procedimiento de declaración de los Bienes Catalogados (artículo 26).

El Título III, “Instrumentos de catalogación y registro del patrimonio cultural”, (arts. 27 a 29), referidos respectivamente al Catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid (artículo 27), el registro de Bienes Interés Cultural y registro de Bienes de Interés Patrimonial (artículo 28) y Los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos (artículo 29).

El Título IV, bajo la rúbrica “Régimen común de protección y conservación del patrimonio cultural” (arts. 30 a 37), que alude a: Ámbito de aplicación (artículo 30), Deber de conservación (artículo 31), Expropiación de los bienes culturales (artículo 32), Acceso del personal técnico y de investigadores a los bienes culturales (artículo 33), Accesibilidad universal de bienes inmuebles (artículo 34), Planes, programas, instrumentos y proyectos con incidencia (artículo 35), Protección del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico (artículo 36) y Limitación del aprovechamiento urbanístico (artículo 37).

El Título V, “Régimen específico de protección en función de la clasificación de los bienes culturales” (arts. 38 a 53), se estructura en cuatro capítulos: el Capítulo I versa sobre el “Régimen de protección de los Bienes de Interés Cultural y de los Bienes de Interés Patrimonial” (arts. 38 a 43): Autorización de intervenciones y de cambio de uso en bienes muebles e inmuebles (artículo 38), Derechos de tanteo y retracto de bienes muebles e inmuebles (artículo 39), Proyecto técnico y memoria final de ejecución en intervenciones en bienes muebles e inmuebles (artículo 40), Criterios específicos de intervención en el entorno de protección de bienes inmuebles, (artículo 41), Obras de excepcional interés (artículo 42) y Declaración de ruina y demoliciones (artículo 43). El Capítulo II “Régimen específico de los Bienes Interés Cultural” (arts. 44 a 48): Criterios de intervención en bienes inmuebles y muebles declarados Bienes de Interés Cultural (artículo 44), Normas específicas de protección y conservación en bienes muebles (artículo 45), Normas específicas de intervención en bienes inmuebles (artículo 46), Planes especiales de protección en bienes inmuebles de Interés Cultural (artículo 47) y Visita pública (artículo 48). El Capítulo III sobre el “Régimen específico de protección de los Bienes de Interés Patrimonial” (arts. 49 a 51) que regula los Criterios de intervención en bienes inmuebles y muebles declarados Bienes de Interés Patrimonial, (artículo 49), Normas específicas de protección y conservación en bienes muebles (artículo 50) y las Normas específicas de intervención en bienes inmuebles (artículo 51). Finalmente, este Título V, en el Capítulo IV regula el Régimen específico de protección de los Bienes Catalogados, (artículos 52 y 53), referidos respectivamente a los Criterios de intervención en los Bienes Muebles Catalogados y al Régimen de los Bienes Inmuebles Catalogados.

El Título VI, “Patrimonios específicos” (arts. 54 a 83), se divide en cinco capítulos que aluden a: Capítulo I Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (arts. 54 a 68), Definición del patrimonio arqueológico y paleontológico (artículo 54), Definición y clasificación de las actividades arqueológicas y paleontológicas (artículo 55), Régimen de protección (artículo 56), Parques Arqueológicos y Paleontológicos (artículo 57), Protección cautelar de los yacimientos (artículo 58), Hallazgos casuales (artículo 59), El descubridor de hallazgos casuales (artículo 60), Autorización de actividades arqueológicas (artículo 61), Resultados de la actividad arqueológica (artículo 62), Órdenes de intervención arqueológica (artículo 63), Conservación de las estructuras arqueológicas (artículo 64), Posesión de objetos arqueológicos (artículo 65), Puesta a disposición del público de los materiales y documentación correspondiente (artículo 66), Régimen de detectores de metales y otras técnicas análogas (artículo 67), Procedimiento de autorización de detectores de metales, (artículo 68). El Capítulo II referido al Patrimonio Etnográfico (arts. 69 a 72), recogiendo la Definición de patrimonio etnográfico (artículo 69), Bienes del patrimonio etnográfico (artículo 70), Contenido de la declaración de los bienes del patrimonio etnográfico (artículo 71), y el Desplazamiento de bienes inmuebles etnográficos (artículo 72). El Capítulo III regula el Patrimonio industrial (arts. 73 a 76), referidos a Definición de patrimonio industrial (artículo 73), Bienes del patrimonio industrial (artículo 74), Conservación y uso del patrimonio industrial (artículo 75) y Prohibición de destrucción de maquinaria industrial (artículo 76). El Patrimonio científico y tecnológico se regula en el Capítulo IV (arts. 77 a 80); Definición de patrimonio científico y tecnológico (artículo 77), Bienes del patrimonio científico y tecnológico (artículo 78), Conservación y uso del patrimonio científico y tecnológico (artículo 79), Prohibición de destrucción de patrimonio científico y tecnológico (artículo 80).

Y por último el Patrimonio Inmaterial al que alude el Capítulo V de este Título VI, (arts. 81 a 83), referidos a la Protección y salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial (artículo 81), la Participación de las comunidades, grupos e individuos, (artículo 82) y el Contenido de la declaración de los bienes del patrimonio inmaterial (artículo 83).

El Título VII rubricado “Investigación, Conservación, Educación Patrimonial y Difusión” (arts. 84 a 88) que se refieren a: Investigación en el patrimonio cultural (artículo 84), Conservación del patrimonio cultural (artículo 85), Difusión y educación patrimonial (artículo 86), Acciones de difusión y educación patrimonial. Coordinación y participación (artículo 87) y La educación patrimonial en el sistema educativo (artículo 88).

El Título VIII sobre “Medidas de fomento” (arts. 89 a 94) que recoge las Normas generales y tipos de medidas (artículo 89), las Subvenciones (artículo 90), Beneficios fiscales (artículo 91), Empleo de los bienes de patrimonio cultural como medio de pago en especie para el cumplimiento de las obligaciones tributarias (artículo 92) el Uno por ciento cultural (artículo 93) y Distinción de protector del patrimonio cultural madrileño (artículo 94).

Finalmente, el Título IX del Anteproyecto regula la Actividad de inspección y régimen sancionador (arts. 95 a 108), y se estructura en dos capítulos, el Capítulo I relativo a la Actividad inspectora (arts. 95 a 100) y el Capítulo II sobre el Régimen sancionador (arts. 101 a 108). El Capítulo I regula Inspección y control (artículo 95), Ejercicio de la actividad inspectora (artículo 96), Medidas provisionales (artículo 97), Órdenes de paralización (artículo 98), Incumplimiento del deber de conservación y medios de ejecución forzosa (artículo 99), Reparación de los daños causados (artículo 100).

Y el Capítulo II regula la Clasificación de las infracciones (artículo 101), la Infracciones leves (artículo 102), Infracciones graves (artículo 103), Infracciones muy graves (artículo 104), Responsabilidad y criterios para la determinación de la sanción (artículo 105), Sanciones y comiso (artículo 106), Competencia para imponer las sanciones y Prescripción de las infracciones y sanciones (artículo 107) y Relación con el orden jurisdiccional penal (artículo 108).

Incorpora ocho Disposiciones adicionales referidas respectivamente a: Régimen de protección de los castillos, las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre, así como los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia y cruces de término; Otros bienes inmuebles con protección de Bien de Interés Cultural; Categorías de bienes con protección de Bien de Interés Patrimonial; Catálogo del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid; Adaptación y aprobación de los catálogos de bienes y espacios protegidos; Entorno de protección en monumentos; Bienes muebles de la Iglesia Católica. Exportación; Impacto presupuestario de la Ley.

Contiene tres Disposiciones transitorias relativas a la Adaptación y terminación de declaraciones; Adaptación de planes especiales, y Procedimientos sancionadores.

Y por último recoge una Disposición derogatoria única sobre la derogación normativa y una Disposición final sobre la entrada en vigor.

### **Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.**

El objeto fundamental del Anteproyecto está constituido por la regulación del régimen aplicable al patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid.

La Constitución Española (en adelante, CE) establece, en su artículo 44.1, la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura. A este mandato constitucional, se le une lo dispuesto en el artículo 46 que dispone: *“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”*, precepto que, incluido entre los

principios rectores de la política social y económica, vincula, por tanto, a todos los poderes públicos en el marco de sus respectivas competencias.

En concreto, en su artículo 149.1.28º atribuye al Estado competencia exclusiva en defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; y en su artículo 148.1.16º y 17º establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma y de fomento de la cultura.

La Comunidad de Madrid asumió la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la cultura de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía). De la misma manera, se le atribuyó estatuariamente, según lo dispuesto en el artículo 26.1.19, la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.

En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, que fue posteriormente derogada por la Ley 3/2013, cuyo objeto precisamente es la protección, conservación, investigación, difusión y enriquecimiento del patrimonio histórico ubicado en el territorio de la Comunidad de Madrid.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para el desarrollo legislativo de la materia objeto de la norma proyectada.

Sin perjuicio de lo expuesto, y ante la incidencia que puede desplegar sobre la norma proyectada, debe traerse a colación en este punto Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, Ley 16/1985), norma estatal dictada al amparo de lo dispuesto en el texto constitucional. Precisamente también al amparo de

lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª y 28.ª Y 149.2 de la CE se aprobó la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (en adelante, Ley 10/2015).

Y es que, como bien se ha encargado de subrayar la doctrina constitucional, en materia de cultura, más que un reparto competencial, lo que se produce en realidad es la concurrencia de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ordenada a un fin, que es la preservación y estímulo de los valores culturales.

En este sentido, resulta sumamente explícita la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en lo sucesivo) 177/2016, de 20 de octubre:

“(…) el punto de partida acerca de la distribución competencial en materia de cultura es la existencia de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas, tal como hemos señalado desde la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, lo que justifica la intervención estatal en esta materia ex art. 149.2 CE.

Según esta doctrina, reiterada en numerosas ocasiones, entre ellas en la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b), «esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente». La STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, ya destacó esta idea señalando que, junto a la acción autonómica en materia cultural, que «a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias».

El art. 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los «valores

culturales propios del cuerpo social» por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución (el Estado central) y los respectivos Estatutos de Autonomía (Comunidades Autónomas); por todas, STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b). Existe, pues, una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2) pues, como concluimos en la STC 49/1984, FJ 6, la lectura del art. 149.2 CE y una reflexión sobre la vida cultural, «lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas». En particular, por lo que se refiere al Estado, la doctrina constitucional ha identificado un «área de preferente atención» declarando, concretamente, que corresponde al Estado la «preservación del patrimonio cultural común», así como «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» (SSTC 49/1984, de 5 de abril, 157/1985, de 15 de noviembre, 106/1987, de 25 de junio, y 17/1991, de 31 de enero). Consecuentemente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de las otras, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.

Se trata, en definitiva, de articular las competencias de modo tal que pueda ser efectivo el principio rector de garantía del acceso a la cultura (art. 44.4 y 5 CE y art. 44 EAC) y de preservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural español (art. 46 CE). Por todo ello, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas en los términos que han quedado expuestos. De esta manera el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas” (el subrayado es nuestro).

Específicamente en materia de patrimonio histórico, son numerosas los pronunciamientos sobre el reparto competencial en la materia, así el Tribunal Constitucional ha afirmado que las Comunidades Autónomas que hayan asumido esta competencia estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero y 6/2012, de 18 de enero).

A la luz de lo expuesto, se aprecia la existencia de una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura, que incide sobre la relativa al patrimonio histórico, extremo que ha sido analizado por el Tribunal Constitucional.

En este sentido, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, declara que:

“Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), «la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas...». «Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 C.E. en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial.»

3. Debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el 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» (STC 49/1984 ambas citadas). 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 aquella (...).

No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por

las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes 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. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1.).

Se obtiene de todo ello, a los efectos que aquí nos interesan, una doble conclusión: de un lado, que las competencias del Estado en materia de protección del patrimonio histórico no se circunscriben a las enunciadas en el artículo 149.1.28 de la Constitución; de otra parte, que el ejercicio por la Administración del Estado de las competencias que le reconoce ese precepto constitucional, desarrollado luego en diferentes preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, debe producirse en ese marco de colaboración al que acabamos de aludir y sin menoscabo del ámbito competencial que en esta misma materia ostentan las Comunidades Autónomas” (el subrayado es nuestro).

En esta misma Sentencia y al hilo del término “*expoliación*”, precisa el TC que *“la utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca”*.

A mayor abundamiento, también procede traer a colación la Sentencia 122/2014, de 17 de julio de 2014, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5277-2013 interpuesto contra la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de

patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid (en adelante, STC 122/2014), la cual se pronuncia con el siguiente tenor:

“También procede examinar, con carácter previo, la doctrina de este Tribunal sobre el reparto competencial en la materia patrimonio histórico, que ha destacado que las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3; 6/2012, de 18 de enero, FJ 5).

a) En primer lugar, el art. 149.1.28 CE asigna en exclusiva al Estado dos aspectos concretos de esta materia: a) la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación y b) museos, bibliotecas, y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

Solo la primera de esas atribuciones adquiere aquí relevancia. Sobre ella hemos declarado que lejos de comprender la materia patrimonio histórico en su integridad se refiere únicamente a su defensa frente a la expoliación, entendida esta actuación en los términos amplios que, como quedó dicho en el fundamento jurídico anterior, habíamos afirmado en la STC 17/1991, FJ 7. Sin embargo, matizamos este alcance limitado afirmando que esta competencia exclusiva también «comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario» (STC 17/1991, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, hemos resuelto que, por ser la categoría «bienes de interés cultural» la que otorga un mayor nivel de protección, hay un nexo evidente entre su previsión por la legislación estatal y la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, pero al mismo tiempo hemos destacado que, al no servir exclusivamente a este objetivo, no todas las actuaciones relativas a dicha categoría corresponden al Estado.

Así apreciamos en la citada STC 17/1991 (FJ 10), y hemos reiterado en la STC 136/2013, de 6 de junio, que «la amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan

asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6», que no son otros que los bienes adscritos a un servicio de competencia estatal.

Por lo que aquí interesa, los bienes que no están adscritos a un servicio de competencia estatal pero que, por resultar portadores de ciertos valores, «son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal» (STC 17/1991, FJ 2) serán declarados bienes de interés cultural por la Comunidad Autónoma donde se ubiquen. Dada la descentralización en la calificación formal de los bienes de interés cultural, aparece como imprescindible, con el fin de garantizar la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación, que el Estado establezca normativamente, al menos en sus líneas generales, las condiciones que determinan que un bien reciba tal calificación.

Esta *ratio* ya está presente en la STC 17/1991, FJ 4. Allí las Comunidades Autónomas recurrentes impugnaban el art. 1.3 LPHE, por el que se dispone que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley». Pero solo reprochaban la remisión genérica a «los términos previstos en esta Ley» para la declaración o inventario de los bienes integrados en dicho patrimonio histórico, y no por el contrario que la característica determinante de esta declaración sea, conforme a dicho precepto legal, representar uno de los bienes más relevantes del patrimonio histórico español; esto es, las recurrentes aceptaban implícitamente que es constitucional que esa nota determinante de la calificación como bien de interés cultural sea fijada por el Estado en términos generales.

Adicionalmente, resolviendo sobre lo que allí era objeto de recurso afirmamos que «una declaración tan genérica como la que se impugna sólo resultaría inconstitucional si el Estado no ostentase competencia para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia, lo cual ha sido afirmado en los fundamentos anteriores». Este criterio doctrinal, según el que las competencias que la STC 17/1991 (FFJJ 2 y 3) reconoce al Estado en esta materia justifican una regulación genérica de los términos en que los bienes de interés cultural deberán ser inventariados o declarados, conlleva con mayor motivo que, en virtud de esas mismas competencias, el Estado pueda fijar, siempre que lo haga de una forma tan genérica como es la referencia del art. 1.3 LPHE a «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español», las condiciones que

han de cumplir esos bienes para que proceda la calificación como bien de interés cultural.

En suma, el correcto entendimiento de esta competencia exclusiva del Estado deja la materia patrimonio histórico, salvo su defensa contra la expoliación y la exportación con la extensión limitada que acabamos de perfilar y dejando a un lado los bienes de titularidad estatal, en manos de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente, lo que habilita a éstas a establecer, respetando las salvedades indicadas, el régimen general del patrimonio histórico español ubicado en su territorio.

b) Las competencias del Estado en materia de protección del patrimonio histórico no se circunscriben, sin embargo, a las enunciadas en el art. 149.1.28 CE. Hemos destacado, inicialmente con relación al régimen jurídico del cine (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6), que «la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del 'fomento de la cultura'. Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.»

Esta doctrina constitucional, reiterada nuevamente respecto del régimen jurídico del cine en las SSTC 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 4; y 106/1987, de 25 de junio, FJ 2, la hemos referido igualmente a los bienes del patrimonio histórico a partir de la STC 17/1991, FJ 2, donde resaltamos que «[n]o hay duda de que estos bienes, por su naturaleza, forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la 'cultura'». Como consecuencia de este encuadre competencial, precisamos en la STC 17/1991, FJ 3, que «debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el 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' (STC 49/1984)».

Por todo ello, en lo que interesa, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social y, además, justifica una intervención normativa estatal que, como es el caso de la Ley 16/1985, de 25 de junio, establezca los tratamientos generales requeridos para la protección del patrimonio histórico español en general, entre los que se cuentan los principios institucionales que reclaman una definición unitaria, todo ello sin perjuicio de que dicha intervención normativa no puede ir más allá de dicho objetivo, puesto que de lo contrario se invadiría la competencia general en la materia que corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida estatutariamente.

c) Además de lo anterior, hay que tener presente que en la STC 17/1991, FJ 3, luego de señalar los aspectos que corresponden en exclusiva al Estado, afirmamos que las Comunidades Autónomas eran competentes en lo restante, pero «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. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1)», de modo que establecimos un tercer tipo de límite a la competencia general en la materia patrimonio histórico que corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente.

d) En fin, como se dirá más adelante, alguna de las disposiciones de la Ley de patrimonio histórico español encontrará respaldo en varios de estos títulos competenciales, pues ya afirmamos en la STC 17/1991, FJ 18, que «la complejidad de lo que se denomina patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias» (el subrayado es nuestro).

Ciertamente y como señala la citada Sentencia 17/1991, de 31 de enero, en los Recursos de inconstitucionalidad 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985 (acumulados), promovidos respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, “la complejidad de lo que se denomina

patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias” (el subrayado es nuestro).

A propósito de la competencia estatal en la materia, la precitada STC 122/2014 señala que:

“la reiterada doctrina iniciada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 [y luego acogida en múltiples sentencias, por todas SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 b)], según la que «el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria».

“De esta manera, la delimitación competencial en materia de patrimonio histórico resulta del juego de los preceptos constitucionales ya indicados y de los estatutarios correspondientes, no existiendo disposición constitucional o estatutaria que remita al legislador estatal para completar esta delimitación de competencias.

De todo lo expuesto no puede sino concluirse que las previsiones constitucionales reseñadas y el art. 26.1.19 EAM resultan suficientes, por si solos, como instrumentos de delimitación de las competencias en la materia, y que, por tanto, la Ley del patrimonio histórico español, no constituye en sí misma bases materiales ni define el canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, de manera que, conforme al art. 28.1 LOTC, no será suficiente su aislada aplicación, pues ni del análisis de dicho texto legal estatal ni de la Constitución Española de 1978 puede extraerse tal conclusión” (el subrayado es nuestro).

Dicha Sentencia sostiene, por tanto, que la Ley 16/1985 no opera, por sí misma, como parámetro de constitucionalidad, sino que son las normas constitucionales que atribuyen al Estado los títulos competenciales en materia de patrimonio histórico y de cultura las que amparan su concreto contenido material como competencia estatal. Por ello:

“(…) Las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional a la hora de desarrollar normativamente la categoría de bienes de interés cultural, pues al tener atribuido el Estado la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, a éste debe corresponder el establecimiento de los estándares mínimos necesarios para su protección, especialmente contra la expoliación.

Y es que “por ser la categoría ‘bienes de interés cultural’ la que otorga un mayor nivel de protección, hay un nexo evidente entre su previsión por la legislación estatal y la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, pero al mismo tiempo hemos destacado que, al no servir exclusivamente a este objetivo, no todas las actuaciones relativas a dicha categoría corresponden al Estado”.

Y añade:

“(…) los bienes que no están adscritos a un servicio de competencia estatal pero que, por resultar portadores de ciertos valores, ‘son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal’ (STC 17/1991, FJ 2) serán declarados bienes de interés cultural por la Comunidad Autónoma donde se ubiquen. Dada la descentralización en la calificación formal de los bienes de interés cultural, aparece como imprescindible, con el fin de garantizar la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación, que el Estado establezca normativamente, al menos en sus líneas generales, las condiciones que determinan que un bien reciba tal calificación”.

En definitiva, las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional al desarrollar normativamente la categoría de bienes de interés cultural, pues al tener atribuido el Estado la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, a éste debe corresponder el establecimiento de los estándares mínimos necesarios para su protección, especialmente contra la expoliación.

En esta misma línea, la más reciente STC 157/2019, de 28 de noviembre de 2019 (Cuestión de inconstitucionalidad 2908-2019 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del artículo 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio

histórico de Canarias), se pronuncia sobre esta distribución competencial del siguiente modo:

“a la luz de la distribución de competencias estatales y autonómicas en materia de patrimonio histórico, desemboca en la misma conclusión: la necesaria observancia de lo dispuesto en el art. 44.2 LPC.

Regida por los arts. 149.1.28 y 149.2 CE y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el art. art. 137 del Estatuto de Autonomía de Canarias, los criterios generales de la doctrina constitucional sobre esta materia han quedado sintetizados en la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3, a la que procede ahora remitirse. La STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 10, analizó específicamente la proyección de este reparto competencial en la declaración de bienes de interés cultural regulada en el art. 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, determinando lo siguiente:

«La calificación formal como bienes de interés cultural de ‘los más relevantes’ del Patrimonio Histórico Español (art. 1.3 de la Ley) constituye un requisito para que puedan gozar de singular protección y tutela (art. 9.1) y también por tanto para su defensa contra la exportación y la expoliación; pero lo es asimismo para la sumisión a un régimen singular derivado de su importancia cultural y que en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada.

La amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no solo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las comunidades autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a este le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6. En consecuencia, el inciso final del art. 9.1 (‘declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada’) no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende

referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado art. 6. Pero sería contrario a aquel si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial (incluso el inciso inicial del párrafo 2) el resto de sus normas no implican extralimitación y son aplicables a todos los expedientes de declaración tanto los de competencia del Estado como de las comunidades autónomas.»

En conclusión, la declaración formal de un determinado bien como integrante de la categoría bien de interés cultural corresponde a las Comunidades Autónomas siempre que hayan asumido en sus Estatutos la competencia respectiva, sin perjuicio de la del Estado cuando se trate de bienes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado, o pertenecientes al Patrimonio Nacional (SSTC 17/1991 y 136/2013, de 6 de junio).

Sentado el criterio jurisprudencial del reparto competencial en la materia, observamos, por otra parte, que el Anteproyecto se ampararía, asimismo, en otros títulos competenciales, como son la competencia autonómica exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26, apartado 1.3, del Estatuto de Autonomía) y la competencia para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad de Madrid (art. 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía).

Por último, también el Anteproyecto se fundamenta en la potestad de autoorganización de la Comunidad de Madrid que deriva del derecho a la autonomía consagrado en el artículo 2 CE, como potestad de las Comunidades Autónomas de crear y configurar sus instituciones, con respeto al marco constitucional (arts. 147.2 d), 148.1.1ª y 148.1.18ª CE).

El artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *"organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"* (...).

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

### **Tercera. - Tramitación.**

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo "Aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea".

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de acuerdo con Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permite verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, (se aportan en el expediente varias versiones) solicitado al amparo de la Disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, y del artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación

del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- El Informe de impacto por razón de género, evacuado por la Dirección general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- El Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

- Se han incorporado los Informe de las Direcciones Generales de Urbanismo y de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 13 de diciembre de 2021 y 24 de enero de 2022 respectivamente.

- Igualmente se han incorporado las alegaciones recibidas de los vocales del Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid

- Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, además del informe de la Dirección General de Economía, de la Dirección General Promoción Económica e industrial, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación y de la Dirección General de Tributos.

Además, el Anteproyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada Consejería para su conocimiento y, en su caso,

realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Han presentado observaciones las Consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente Informe.

Junto con estos informes se han acompañado los informes de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética y de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y de la Dirección General de Emergencias de la Consejería de Presidencia, justicia e Interior.

También se ha solicitado informe al Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y a la Federación de Municipios de Madrid, que no ha formulado alegaciones.

De acuerdo con lo establecido en artículo 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al texto del Anteproyecto de ley se acompaña la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo en su modalidad extendida (en adelante, MAIN), cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a las exigencias derivadas de tal precepto.

De otra parte, cumple señalar que se ha procedido a actualizar su contenido conforme a las previsiones del artículo 7.5 del referido Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que la última MAIN aportada contiene las oportunas explicaciones acerca de las modificaciones incorporadas al Anteproyecto, así como una pormenorizada descripción de los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento.

De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 52/2021 y en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley se ha de sustanciar una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En este sentido, por Resolución de la Directora General de Patrimonio Cultural de fecha 8 de julio de 2021 se sometió a consulta pública el Anteproyecto de ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, por un plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la consulta en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Se han aportado con el expediente las alegaciones presentadas: Asociación Profesional de Conservadores-Restauradores de Bienes Culturales de España, Madrid Ciudadanía y Patrimonio y del Área de Sostenibilidad de IU Madrid.

Según consta en la MAIN el texto se ha sometido al trámite de audiencia e información pública, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.2 d) y 7.4 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. El plazo para formular alegaciones fue del 24 de junio al 14 de julio de 2022. Durante este trámite de audiencia e información pública se han presentado

alegaciones que han sido incorporadas al expediente. Asociación Madrid Ciudadanía y Patrimonio, Ayuntamiento de Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Comisiones Obreras de Madrid, Federación Ecologistas en Acción de la Comunidad de Madrid, ICOMOS España y Ministerio de Cultura y Deporte

Cabe señalar que este Anteproyecto de ley se encuentra incluido en el Plan Normativo de Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de noviembre de 2021, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 52/2021.

En último término, solo resta advertir que el expediente incorpora el Informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de conformidad con lo indicado en los artículos 4.2 e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

#### **Cuarta.- Análisis del articulado.**

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por ciento ocho artículos, estructurados, a su vez, en nueve Títulos, -además de un Título Preliminar-.

La parte final de la norma proyectada contiene ocho Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y una Disposición final

Conforme a la Directriz 10ª, se ha insertado un índice antes de la parte expositiva al tratarse de una disposición que reviste complejidad y amplitud.

La **Exposición de Motivos** del Anteproyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance. Cumple, de ese modo, la función que le atribuyen las Directrices 11ª y 12ª. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

No obstante, conviene reparar en que no se mencionan en la Exposición de Motivos la totalidad de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dictan las normas incluidas en el Anteproyecto, tal como prescribe la Directriz 12ª.

Cabe advertir que en el apartado I se indica que *“en los apartados 17 y 18 del artículo 148.1 de la Constitución Española se reconoce que las comunidades autónomas pueden asumir las competencias en materia de patrimonio monumental y de fomento de la cultura”*. Deben revisarse estas menciones en cuanto que, la CE, en concreto, se refiere a las competencias en materia de patrimonio monumental y de fomento de la cultura en el artículo 148.1, apartados 16º y 17º, respectivamente.

En similares términos debería revisarse la MAIN incorporada al expediente, que dispone: *“El artículo 148.1.17 y en el 148.1.18 de la Constitución Española reconoce que las comunidades autónomas pueden asumir las competencias en materia de patrimonio monumental y de fomento de la cultura”* ya que, como ha quedado recogido *ut supra*, la CE en concreto se refiere a las competencias en materia de patrimonio monumental y de fomento de la cultura en el artículo 148.1, apartados 16º y 17º respectivamente.

Procede abordar a continuación el análisis de los Títulos en los que se estructura la propuesta normativa sometida a Informe.

El **Título Preliminar** regula, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, en su Capítulo I, el objeto, los bienes que integran el patrimonio cultural y los principios de actuación que aborda el Anteproyecto de ley.

El **artículo 1** configura como objeto de la Ley el siguiente:

- “1. La presente ley tiene por objeto la protección, conservación, investigación, enriquecimiento, difusión y disfrute del patrimonio cultural español ubicado en el territorio de la Comunidad de Madrid, de forma que se preserve y se fomente su función en la cohesión social y en el desarrollo sostenible, garantizando su transmisión a generaciones futuras.
2. El régimen general del patrimonio histórico español ubicado en la Comunidad de Madrid se configurará por lo establecido en la normativa estatal de patrimonio histórico español y por lo establecido en la presente ley.
3. En los términos y situaciones previstas por la normativa de patrimonio histórico español, no se aplicará la presente ley a los bienes de la Administración General del Estado.”

El artículo 1 del Anteproyecto, en su apartado 1, se refiere a la protección, conservación, investigación, enriquecimiento, difusión y disfrute del patrimonio cultural español que se ubique en el territorio de la Comunidad de Madrid. Este concepto de patrimonio cultural se incorpora como novedad frente al concepto de patrimonio histórico que recoge el artículo 1 de la Ley 3/2013.

El concepto de patrimonio cultural pretende ser un concepto más amplio que el concepto de patrimonio histórico, abarcando también a los bienes inmateriales o cualquier otro tipo de manifestación cultural. Por lo tanto, no parece coherente la referencia concreta al concepto de patrimonio histórico del apartado 2 de este artículo

1, en cuanto que el patrimonio cultural en el ámbito estatal tiene su régimen jurídico tanto respecto del patrimonio histórico como del patrimonio cultural inmaterial. La Ley 16/1985 incorpora, con la modificación producida por la Ley 10/2015, dentro del concepto de Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial.

Por ello y en aras del principio de seguridad jurídica, debería revisarse el empleo en el texto del Anteproyecto de los conceptos de patrimonio cultural y de patrimonio histórico o cuando menos delimitar el empleo de uno u otro concepto.

Precisamente el **artículo 2** del Anteproyecto concreta los bienes que integran este patrimonio cultural:

- a) Los bienes muebles e inmuebles de interés artístico, monumental, histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, etnográfico, industrial, científico y técnico, que tengan valor cultural.
- b) Las áreas patrimoniales como los paisajes e itinerarios culturales, los territorios y sitios históricos, los yacimientos y zonas paleontológicas y arqueológicas, los sitios etnográficos e industriales, los jardines y parques, que tengan valor artístico, arquitectónico, histórico o antropológico.
- c) El patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio audiovisual, en cualquiera de sus formatos, que tenga valor cultural. Este patrimonio se regula respectivamente por su propia normativa. No obstante, los bienes que lo integran y que fueran susceptibles de una protección específica se regularán, a estos efectos, por lo dispuesto en la presente ley.
- d) El patrimonio inmaterial.

El artículo 2 de la Ley 3/2013 incluye como bienes que Integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid los bienes materiales e inmateriales ubicados en su territorio a los que se les reconozca un interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, paisajístico, etnográfico o industrial.

El Anteproyecto aspira a un concepto de patrimonio cultural que abarque de modo expreso cualquier manifestación cultural, incluyendo el patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio audiovisual, en cualquiera de sus formatos, que tenga valor cultural.

Respecto de este Patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio audiovisual hay que traer a colación el Anteproyecto de la ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid que, de modo paralelo al Anteproyecto objeto de informe, se está tramitando por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte. El Anteproyecto de la ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid precisa que el patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital madrileño forma parte de los bienes que constituyen el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y establece las distintas figuras de protección respecto de dicho patrimonio.

Atendiendo por tanto a las dos regulaciones en tramitación, cabría plantearse la conveniencia de aprovechar las sinergias de una tramitación única del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid en donde no sólo se precisaran los bienes que lo constituyen sino que se incluyera de modo íntegro todo el régimen común de protección y conservación del patrimonio cultural, con las medidas de fomento y la actividad de inspección y régimen sancionador en un único texto legal de manera global.

El **artículo 3** relaciona los principios de actuación de los poderes públicos.

Sería deseable una mayor claridad en la redacción del principio contenido en la letra a), que presenta el siguiente tenor: *“La función del patrimonio cultural en la vertebración del territorio de la Comunidad de Madrid y en la generación de identidad y solidaridad entre todos los ciudadanos”*.

Cabe observar, finalmente, que en estas disposiciones generales que regula el Título Preliminar y, en aras a una mayor claridad, convendría definir determinados conceptos utilizados en el Anteproyecto puesto que ello podría redundar en una mejor comprensión del texto legal. Precisamente, la Directriz 17ª así lo recoge al establecer que, las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

Precisamente uno de estos conceptos, es el concepto de “bienes culturales” que es utilizado a lo largo del texto del articulado en numerosas ocasiones, y en alguna de ellas parece remitirse a bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, tal y como define el artículo 2 del Anteproyecto y, en otras, a bienes, con carácter general, que no conforman dicho patrimonio cultural.

El Capítulo II del Título Preliminar rubricado “Administraciones Públicas y órganos consultivos” recoge en el **artículo 4** las competencias de la Administración de la Comunidad de Madrid.

La competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid sobre el Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad viene establecida en el Estatuto de Autonomía. El primer apartado del artículo 4 se remite al artículo 26 del Estatuto de Autonomía, pero no de manera idéntica. Debería revisarse la redacción de dicho precepto de acuerdo con la Directriz 67ª de modo que, cuando la remisión resulte inevitable, no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

A propósito de estas competencias, en la letra f) de artículo 4 se establece la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer el régimen de visitas de los

Bienes declarados de Interés Cultural. Ahora bien, deberá reformularse dicha competencia, de acuerdo con los pronunciamientos de la STC 122/2014:

“(…) la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro. Por ello, configurar como vinculante un sistema de visita pública de mínimos, que impida que los bienes que hayan sido calificados formalmente de interés cultural queden completamente sustraídos al goce de todos aquellos que no sean sus titulares, es un medio necesario para garantizar esta función social y, por tanto, debemos entender que la sujeción de los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada a un sistema de visitas de mínimos que dispone el art. 13.2 LPHE, sin prejuzgar el concreto régimen por no requerirlo la presente impugnación, se ajusta plenamente a la extensión limitada que tiene la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE.

(…) la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural, más allá del régimen mínimo orientado a garantizar su función social, defendiéndolos así de esta clase de expoliación, puede sin duda servir a otras finalidades de entre las que son propias del patrimonio histórico, por lo que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia están habilitadas para proceder a tal regulación, siempre claro está que con ésta no se menoscabe la competencia estatal ex art. 149.1.28 CE que se materializa en el régimen de mínimos aludido.

(…) Pues bien, la competencia que hemos dicho que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación, pero nunca desconocer ese mínimo (…)” (el subrayado es nuestro).

Así pues, y de acuerdo con lo precedentemente expuesto, se insta a dar nueva redacción a la letra f) de este artículo 4 a fin de incluir una mención al régimen de mínimos previsto en la normativa estatal que salvaguarde su debida aplicación.

Cabe apreciar, en este punto, que el artículo 48 del Anteproyecto acertadamente remite a dicho régimen al prever: *“Los propietarios o poseedores de Bienes inmuebles declarados de Interés Cultural están obligados a permitir y facilitar la visita pública, en los términos establecidos por la normativa estatal de patrimonio histórico”*.

El **artículo 5** enumera las competencias que corresponden a los municipios en materia de patrimonio cultural. En esta esfera hay que tener en cuenta que la delimitación competencial para los municipios depende del régimen jurídico establecido por la legislación básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo en materia de régimen local, además de la legislación estatal sobre patrimonio y las correspondientes leyes autonómicas en la materia.

Así, habrá que atender, por un lado, a la legislación básica estatal en dicha materia de régimen local -en concreto, al artículo 25.2 de la ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de bases de régimen local (en adelante, Ley 7/1985), según el cual: *“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”*- y a la legislación estatal sobre patrimonio, esto es, la ya citada Ley 16/1985 (principalmente, artículos 7, 20 y 23). Y por otro lado, a la distribución que, de acuerdo con la legislación básica del Estado, desarrolle la Comunidad de Madrid sobre la materia a través de sus distintas leyes (vid. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. El artículo 5 respeta esta distribución de competencias en la materia.

El **artículo 6** establece los órganos consultivos en materia de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, así:

- El Consejo Regional de Patrimonio Cultural, que se configura, de acuerdo con el **artículo 7** del Anteproyecto como el principal órgano colegiado consultivo en las materias reguladas por el Anteproyecto. Al mismo se le atribuye como finalidades el asesoramiento, estudio y propuesta de iniciativas en materia de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid.
- Por otra parte, las comisiones de Patrimonio Histórico que se constituyen, conforme al **artículo 8** del Anteproyecto, como órganos colegiados de carácter consultivo que tienen como principal finalidad la colaboración institucional entre la Comunidad de Madrid y los municipios en materia de patrimonio cultural.

El Anteproyecto recoge la posibilidad de que se puedan constituir comisiones de patrimonio histórico en aquellos municipios que tengan bienes inmuebles declarados o sobre los que se haya incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural o Bien de Interés Patrimonial en la categoría de Conjunto Histórico o de Territorio Histórico.

En ambos casos, el artículo 6 se refiere a que la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento de los órganos consultivos en materia de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid se regularán reglamentariamente.

Es necesario advertir al respecto que la regulación actual de esta materia se contiene tanto en el Decreto 79/2002, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, como en el Decreto 53/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de las comisiones locales de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, cuya vigencia mantiene la Disposición derogatoria de este Anteproyecto *“salvo en aquellos aspectos en los que contravengan lo establecido en esta ley”*.

El Capítulo III de este Título preliminar se refiere a la “Colaboración con los titulares de bienes culturales y con la ciudadanía”, en concreto, su **artículo 9** se dirige a la colaboración con los titulares de bienes integrantes de patrimonio cultural, si bien, se utilizan los conceptos de “titulares” y de “propiedad” por lo que en la redacción del artículo debería precisarse de manera clara que dicha obligación de contribuir a la protección, investigación, enriquecimiento y difusión de bienes culturales se refiere a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales de tales bienes en los mismos términos que utiliza el artículo 31.

El **artículo 10** se refiere a la colaboración con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas, a través de los instrumentos de colaboración recogidos en la normativa aplicable, sin que quepa ninguna observación de carácter jurídico.

Respecto de la colaboración ciudadana y la acción pública que se regula en el **artículo 11**. En cuanto a esta última, su apartado tercero dispone que *“cualquier persona está legitimada para actuar en defensa del patrimonio cultural, pudiendo ejercer tanto en vía administrativa como en vía judicial las acciones oportunas para exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley”*.

Esta Abogacía General considera prudente y necesario, eludiendo así el riesgo de inconstitucionalidad, retomar la doctrina reflejada en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en la que, a propósito de la acción pública en materia urbanística y medioambiental contemplada en el artículo 4 f) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, indica lo siguiente:

*“(…) lo relevante es que la regulación de la acción pública en materia de ordenación territorial y urbanística así como en relación con la evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución se inserta con toda claridad (...) en el ámbito de la “legislación procesal”, de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6ª CE” (el subrayado es nuestro).*

Debe añadirse que la Comunidad de Madrid no tiene reconocida en su Estatuto de Autonomía competencia alguna en materia procesal, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía, como el de Galicia (art. 27: “(...) *corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias (...) 5. Las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos*”) o Cataluña (art. 130: “*Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña*”).

En esta línea, la STC 254/2015, de 30 de noviembre, a propósito del examen de un precepto de una Ley de Cantabria, estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por entender que la regulación cuestionada resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal, y además incide en el hecho de que la Comunidad Autónoma carece de competencias en materia procesal:

“En definitiva, nos encontramos con una norma de contenido procesal, por lo que hay que atender a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE conforme a la cual la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer las especialidades procesales necesarias que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Una competencia que, no obstante, tal y como ha señalado la Fiscal General del Estado, no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Cantabria en su Estatuto de Autonomía, por lo que carece de ella(...) “la Fiscal General del Estado argumenta que el legislador autonómico está previendo una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal y que no encuentra amparo en título competencial alguno de la Comunidad Autónoma de Cantabria que no cuenta, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, con competencias en materia procesal” (el subrayado es nuestro).

Por otro lado, en cuanto la norma proyectada se hace eco del artículo 8 de la Ley 16/1985, también ha de traerse a colación de la doctrina constitucional sobre la *lex repetita*, Este criterio es recogido, entre otras, por la STC 159/2016, de 22 de noviembre, que dispone:

“(…) Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso”.

En similares términos, la STC 341/2005, de 21 de diciembre, señala:

“(…) De acuerdo con dicha doctrina, «cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (TC SS 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución (...).

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, «porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia» (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las TC SS 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (ibídem). Aunque también hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados

preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto” (Énfasis añadido).

En atención a todo lo expuesto, se hace indeclinable la revisión del apartado tercero.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **Título I** del Anteproyecto se rubrica “Clasificación, categorías de los bienes culturales y entornos de protección” (artículo 12 a 16).

Los bienes que componen el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid podrán ser declarados, conforme al **artículo 12**, como Bienes de Interés Cultural, Bienes de Interés Patrimonial y Bienes Catalogados. La clasificación se realiza del siguiente modo:

- Los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que tengan un valor más relevante serán declarados Bien de Interés Cultural.

- Los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que no tengan un valor más relevante para ser declarados Bien de Interés Cultural pero que posean un especial interés y significación patrimonial, serán declarados Bien de Interés Patrimonial.
- Los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que no tengan un valor más relevante, el especial interés o la significación patrimonial para ser considerados como Bienes Interés Cultural o como Bienes de Interés Patrimonial, y que se ajusten a lo establecido en el artículo 2, serán declarados Bienes Catalogados.

La clasificación de los bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid está actualmente recogida en el artículo 2 de la Ley 3/2013. Este artículo, en su redacción originaria, tenía el siguiente tenor literal:

- “1. Integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid los bienes materiales e inmateriales ubicados en su territorio a los que se les reconozca un interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, paisajístico, etnográfico o industrial.
2. Serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente. En todo caso, serán Bienes de Interés Cultural los bienes muebles que integran los fondos de museos y colecciones de titularidad de la Comunidad de Madrid.
3. Serán Bienes de Interés Patrimonial los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, sin tener valor excepcional, posean una especial significación histórica o artística y en tal sentido sean declarados.
4. El patrimonio documental y bibliográfico de la Comunidad de Madrid forma parte del patrimonio histórico de la misma y se regula respectivamente, por su propia normativa. No obstante, los bienes que lo integran y que fueran susceptibles de una protección específica se regularán, a estos efectos, por lo dispuesto en la presente ley.”

Teniendo en cuenta que se declaró inconstitucional y nulo el apartado 2 por STC 122/2014, se hace por tanto necesario traer a colación la citada sentencia, a la que ya se ha hecho mención en la Consideración Segunda del presente Dictamen.

En particular, y en referencia a la clasificación de los bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, conviene citar el fundamento de la referida sentencia que dispone:

“Pues bien, desde la óptica constitucional que nos ocupa, lo importante es que, por las razones indicadas en los fundamentos jurídicos 3 y 5, al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico.”

Delimitado así el objeto de nuestro análisis, resulta definitivo que los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes «que tengan un valor excepcional», no están precisando o concretando para la Comunidad de Madrid la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como «los más relevantes», sino que, por el contrario, se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente en un ámbito que, como ya hemos expuesto, está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.”

Teniendo en cuenta el tenor literal del artículo 1.3 de la Ley 16/1985:

“3. Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley”

Continuando con los postulados de la STC 122/2014:

“De esta forma, los preceptos impugnados y el 1.3 LPHE regulan al menos en parte el mismo objeto, por lo que lo primero que nos compete es analizar si el 1.3 LPHE se dicta dentro de los contornos de las competencias estatales o, por el contrario, se excede de ellas. En este sentido cabe recordar que, como ya hemos razonado, el art. 1.3 LPHE, al ordenar la declaración como «bien de interés cultural» de los más relevantes del patrimonio histórico español, está amparado por la competencia estatal sobre su defensa frente a la expoliación y exportación *ex art. 149.1.28 CE*, a lo que se une que los bienes de interés cultural representan uno de esos conceptos que, al menos en su esencia, necesitan una definición unitaria *ex art. 149.2 CE*.

Añadimos ahora que tal previsión legal estatal no vacía las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad de Madrid en esta materia, pues ésta podrá disponer otras figuras de protección, como hace la ley impugnada con los «bienes de interés patrimonial», y además respecto de la categoría «bienes de interés cultural» tendrá algunas facultades, entre ellas realizar la declaración formal de los bienes radicados en la Comunidad de Madrid y también precisar las condiciones que rigen su declaración, siempre que en esto último respeten la determinación genérica recogida en el art. 1.3 LPHE. En otras palabras, el art. 1.3 LPHE sería inconstitucional si definiese de un modo agotador las concretas características que han de reunir los bienes de interés cultural radicados en las Comunidades Autónomas, pues estaría extendiendo la competencia estatal en materia de protección de la cultura y del patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero), pero no lo es porque se limita a prever genéricamente que deberán ser declarados de interés cultural los bienes más relevantes del patrimonio histórico español, o lo que es lo mismo que la Administración competente para realizar la declaración formal de «bien de interés cultural», que hemos dicho que es la Comunidad Autónoma donde radique el bien, deberá hacerla respecto de los bienes que sean más relevantes de entre los que presenten valores históricos o culturales” (el subrayado es nuestro).

Asumiendo estos postulados el artículo 12 del Anteproyecto incorpora los Bienes de Interés Patrimonial y los Bienes Catalogados, además de definir los Bienes de Interés Cultural como aquellos que tengan un valor más relevante de acuerdo con

lo preceptuado en el artículo 1.3 de la Ley 16/1985, por lo que dicha clasificación se acomodaría la distribución constitucional de competencias en la materia.

Cabe apreciar, en este punto, que la definición que contiene este precepto de los Bienes de Interés Patrimonial, figura preexistente en la todavía vigente Ley 3/2013, modifica su tenor y así, mientras que en la precitada Ley 3/2013 se definen como aquellos bienes *“que posean una especial significación histórica o artística”*, en el Anteproyecto pasan a ser considerados como aquellos que, sin tener valor más relevante para ser declarados Bien de Interés Cultural, *“posean un especial interés y significación patrimonial”*.

Convendría incorporar en la MAIN una explicación razonada sobre la pertinencia de modificar la redacción de esta definición. Por otro lado, y sin perjuicio de la vocación más generalista de la misma, podría ser conveniente concretar en mayor medida qué ha de entenderse por *“especial interés y significación patrimonial”* a fin de impregnar el texto de una mayor seguridad jurídica.

Al hilo de lo anterior, y a propósito de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en los textos normativos, recordamos que el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 15 diciembre 2003, se viene pronunciando en este sentido:

“Supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado «halo o zona de incertidumbre», en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. En definitiva, supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante” (el resaltado es nuestro).

En relación con el apartado 4 de este precepto, hemos de resaltar que contiene la definición de los “Bienes Catalogados”, nueva categoría que incorpora el Anteproyecto, y que viene a ser definida como una tipología de carácter residual puesto que englobaría *“los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que no tengan un valor más relevante, el especial interés o la significación patrimonial para ser considerados como Bienes Interés Cultural o como Bienes de Interés Patrimonial, y que se ajusten a lo establecido en el artículo 2”*, precepto éste último que, como hemos indicado *ut supra*, relaciona los bienes que integrarían el denominado patrimonio cultural.

El **artículo 13** define lo que debe considerarse como “Entorno de protección” de los bienes inmuebles declarados como Bienes de interés Cultural o como Bienes de interés Patrimonial. Este concepto ya se recoge en el artículo 4 de la Ley 3/2013; el artículo 13 del Anteproyecto define con mayor detalle las condiciones y requisitos de estos entornos de protección.

No obstante, y en concreto, respecto del procedimiento para la declaración de dichos entornos de protección, deberá precisarse, por necesarias razones de seguridad jurídica, el procedimiento al que se refiere el último inciso del apartado 1 del artículo 13, pues se limita a prever: *“Dicho entorno será delimitado en la correspondiente declaración de Bien de Interés Cultural o Bien de Interés Patrimonial o en un nuevo procedimiento de declaración cuando corresponda a bienes inmuebles ya declarados que no cuenten con entornos de protección.”* (el subrayado es nuestro).

De la previsión anteriormente transcrita bien pudiera desprenderse que se está haciendo referencia al procedimiento previsto en los artículos 17 y siguientes del Anteproyecto, si bien deberá precisarse tal extremo en orden a dotar al texto de mayor claridad. Más aún, en atención al apartado 2 de la Disposición transitoria primera, que se estudiará más adelante, y que parece establecer un procedimiento distinto del que pudiera colegirse del artículo 13. Así, la referida Disposición Transitoria señala:

“Mediante Orden de la consejería competente en materia de patrimonio cultural se podrá definir el entorno de aquellos Bienes inmuebles declarados de Interés Cultural o de Interés Patrimonial cuyo entorno no hubiera sido establecido expresamente a la fecha de entrada en vigor de esta ley.”

Resultará necesario, por tanto, clarificar tal aspecto, detallando con mayor claridad el *iter* que habría de seguirse, puntualizando si se trata del procedimiento previsto en los artículos 17 y siguientes del Anteproyecto, salvo para los supuestos referidos en el inciso final apuntado y en la Disposición Transitoria primera.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 14** establece las categorías de los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, categorías que se recogen de modo similar en el artículo 3 de la Ley 3/2013, incorporando, la nueva regulación que se pretende, la categoría de “itinerario cultural” y separando alguna de las categorías que ya venían recogidas como una única categoría en la Ley 3/2013; así: sitio histórico y territorio histórico, sitio etnográfico y sitio industrial o científico.

Las categorías de bienes muebles se regulan en el **artículo 15** del Anteproyecto, definiéndose de manera más precisa que la regulación vigente (artículo 3 de la Ley 3/2013) las categorías de “conjunto” de bienes muebles y de “colección” de bienes muebles.

El **artículo 16** considera las categorías de bienes inmateriales de modo análogo al artículo 2 de la Ley 10/2015, cuyo tenor literal es:

“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:

- a) Tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios;
- b) artes del espectáculo;
- c) usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) técnicas artesanales tradicionales;
- f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación;
- g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales;
- h) formas de socialización colectiva y organizaciones;
- i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.”

La regulación que se pretende con el Anteproyecto incorpora de manera casi literal el contenido del artículo 2 citado, pero aportando algunas modificaciones y añadidos respecto de este que, sin embargo, no enervan la debida salvaguardia del núcleo regulatorio estatal.

Teniendo en cuenta la propia Exposición de Motivos de la Ley 10/2015, *“el objeto de la ley 10/2015 en este punto es, trayendo las palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, fijar el estatuto peculiar de los bienes culturales, que «comprende, en primer lugar, «los tratamientos generales» a los que se refiere específicamente la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1984 y, entre ellos, específicamente, aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria» (F.J. 3.º).*

*Que se está ante un tratamiento general queda claro en tanto la ley se limita a perfilar un conjunto de líneas maestras que no impiden que a su vez las Comunidades Autónomas, en virtud de la regla de concurrencia normativa que las ampara, puedan dictar asimismo sus regulaciones específicas sobre la misma materia. Líneas generales son, en efecto, fijar un concepto básico y general de patrimonio inmaterial, determinar los principios y derechos fundamentales implicados en el presente patrimonio, establecer los mecanismos administrativos y orgánicos generales de*

*inserción del conjunto del patrimonio cultural inmaterial español (Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial), regular los instrumentos operativos de actuación (Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial), así como sentar las finalidades generales de los diferentes ámbitos y sectores (centros de depósito cultural, educación, medios de comunicación social...) que, de acuerdo con la Convención de la UNESCO, pueden ser de gran ayuda para una mejor salvaguardia y conocimiento del patrimonio inmaterial” (el subrayado es nuestro).*

Atendiendo a cuanto antecede, puede, por tanto, afirmarse que este artículo 16 se dicta con respeto a dicha distribución competencial.

No obstante, y en aras de mantener una adecuada técnica legislativa, se debería evitar la reproducción no literal de artículos de la normativa estatal que pueda provocar confusión respecto del ámbito de aplicación de la respectiva normativa, más aún en el caso que nos ocupa en donde existen competencias estatales y autonómicas en la materia.

Puede recordarse, en este sentido, la doctrina constante de los órganos consultivos que, aun reconociendo la posible incorporación de preceptos estatales básicos en normas autonómicas a los efectos de mejorar su comprensión, postula la necesidad de que la transcripción de estos preceptos se realice de forma literal a fin de que la seguridad jurídica no se resienta (Dictamen 991/2011, de 21 de julio, del Consejo de Estado y Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros).

El **Título II** del Anteproyecto aborda los procedimientos de declaración, refiriéndose el Capítulo I (art. 17-25) al Procedimiento de declaración de Bienes de Interés cultural y de Bienes de Interés Patrimonial.

Aunar la regulación procedimental de ambos tipos de declaración es precisamente una de las novedades que contempla el Anteproyecto con respecto a la normativa vigente. Así lo explica la MAIN: “*Se unifican los procedimientos de*

*declaración para los Bienes de Interés Cultural y Bienes de Interés Patrimonial, sistematizándose el procedimiento, diferenciando las distintas fases y garantizando la seguridad jurídica de los interesados”.*

El **artículo 17** aborda la incoación del procedimiento para la declaración, con respeto al ordenamiento jurídico, en concreto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015).

El **artículo 18** establece el contenido mínimo que debe contener la resolución de incoación y el efecto de dicha incoación sobre los bienes afectados por la misma.

En el apartado 3 se aprecia una errata que debiera corregirse pues se emplea el género femenino plural (“suspensión de las ya concedidas”) cuando parece hacerse referencia a “los” títulos urbanísticos.

El **artículo 19** regula la obligación de notificación, periodo de información pública y las consultas a realizar, con la posibilidad de que la Comunidad de Madrid acceda al examen de los bienes culturales comprendidos en el expediente según prevé el **artículo 20** del Anteproyecto.

El **artículo 21**, sobre el plazo de resolución y declaración de caducidad, incorpora la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación de la declaración de Bien de Interés Cultural o de Bien de Interés Patrimonial del plazo actual de nueve meses a veinte meses, equiparándolo al plazo establecido en la Ley 16/1985 (artículo noveno.3).

El **artículo 22** se refiere a la Resolución del procedimiento de declaración y la competencia para acordarlo. Cabe advertir que conforme a la Directriz 69, cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen

conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce. Por lo que deberá revisarse la redacción del artículo 22 en su apartado 2 y aquellas otras expresiones similares recogidas a lo largo del articulado del texto del Anteproyecto.

En el apartado 3 de este artículo 22 convendría corregir “portal de transparencia” por “Portal de Transparencia” y la expresión “se notificará a los interesados los términos...” por “se notificará a los interesados en los términos... “.

La obligación de inscripción de los bienes declarados en el registro de Bienes Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, o en el registro de Bienes de Interés Patrimonial, así como en el catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid se regula en el **artículo 23** del Anteproyecto.

Se insta a revisar el apartado 2 de este artículo 23 (*“la consejería competente en materia de patrimonio cultural instará de oficio la inscripción gratuita en el Registro de la Propiedad la declaración de Bien de Interés Cultural o de Bien de Interés Patrimonial, cuando se trate de bienes inmuebles”*), por cuanto su actual redacción, en tanto refiere a la inscripción en el Registro de la Propiedad, pudiera interpretarse contraria al orden constitucional de competencias; recordamos, en tal sentido, que el artículo 149.1.8 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“ordenación de los registros e instrumentos públicos”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Y el **artículo 24** establece el sometimiento de la normativa urbanística a la declaración de Bien de Interés Cultural y de Bien de Interés Patrimonial.

Tampoco cabe ninguna observación respecto de la regulación del procedimiento para dejar sin efecto o modificar una declaración de Bien de Interés

Cultural y de Bien de Interés Patrimonial, al que se refiere al **artículo 25** del Anteproyecto.

Finalmente, el Capítulo II de este Título II, en su **artículo 26**, respecto del procedimiento de declaración de los Bienes Catalogados, prevé esta declaración a través de su inclusión en los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos o por su inclusión en el catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.3 esta ley. Nos remitimos para las observaciones de este artículo al análisis que se realizará a continuación del artículo 27 del Anteproyecto.

El **Título III** rubricado “Instrumentos de catalogación y registro del patrimonio cultural”, abarca los artículos 27 a 29 del Anteproyecto; en su **artículo 27** se refiere al Catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid. Este catálogo de acuerdo con el precitado artículo 27 se crea como instrumento para la protección, consulta y difusión de los bienes enumerados en el artículo 2 del Anteproyecto.

Este artículo 2 se refiere a los bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, así incorpora:

- a) Los bienes muebles e inmuebles de interés artístico, monumental, histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, etnográfico, industrial, científico y técnico, que tengan valor cultural.
- b) Las áreas patrimoniales como los paisajes e itinerarios culturales, los territorios y sitios históricos, los yacimientos y zonas paleontológicas y arqueológicas, los sitios etnográficos e industriales, los jardines y parques, que tengan valor artístico, arquitectónico, histórico o antropológico.
- c) El patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio audiovisual, en cualquiera de sus formatos, que tenga valor cultural. Este patrimonio se regula respectivamente por su propia normativa. No obstante, los bienes que lo integran y que fueran susceptibles de una protección específica se regularán, a estos efectos, por lo dispuesto en la presente ley.
- d) El patrimonio inmaterial.

Sin embargo, a continuación, el artículo 27 precisa los bienes que componen dicho catálogo:

- a) Los bienes incluidos, provisionalmente o de forma definitiva, en el registro de Bienes Interés Cultural de la Comunidad de Madrid.
- b) Los bienes incluidos, provisionalmente o de forma definitiva, en el registro de Bienes de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid.
- c) Los bienes incluidos en los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos.
- d) Los yacimientos arqueológicos y paleontológicos debidamente documentados.
- e) Los bienes muebles catalogados.
- f) El patrimonio inmaterial catalogado.

Además, se incluyen los bienes protegidos en virtud de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera del Anteproyecto a las que se les atribuye el régimen de protección regulado en la Ley al margen de la declaración que, en su caso, le corresponda.

La redacción conferida a este precepto resulta, en consecuencia, un tanto confusa, por lo que se aconseja su reformulación en orden a dotar de mayor inteligibilidad al futuro texto normativo.

Particularmente, se sugiere clarificar la enumeración que se recoge en atención a lo dispuesto en el artículo 2, y en este mismo sentido, se aconseja dotar de una mayor claridad la redacción de los artículos 26 y 27 que regulan el procedimiento de declaración de los Bienes Catalogados, y el catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, en orden a establecer de forma precisa los procedimientos de inclusión en el catálogo en función de la naturaleza del bien de que se trate.

Cabe advertir, por otro lado, que el artículo 2 al que se refiere este artículo 27 incorpora el patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio audiovisual, y sobre este se debe tener en cuenta el Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio

bibliográfico de la Comunidad de Madrid, en el que se regula el Catálogo colectivo del Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid, al margen del Catálogo de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 28** se refiere específicamente al registro de Bienes Interés Cultural y registro de Bienes de Interés Patrimonial, remitiéndose en su apartado 3 a que su organización y funcionamiento se regirán por lo establecido en el correspondiente reglamento.

A estos efectos debe tenerse en cuenta el Decreto 52/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid. La Ley 3/2013 mantiene expresamente la vigencia de este Decreto, salvo en aquellos aspectos que contravengan lo establecido por ella, y del mismo modo lo mantiene la Disposición derogatoria del Anteproyecto objeto de análisis.

El **artículo 29** regula los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos. En su apartado 1 señala que los catálogos de bienes y espacios protegidos incluirán todos los bienes inmuebles ubicados en los correspondientes municipios que tengan protección conforme a la presente ley y a la normativa urbanística y a la normativa de protección del patrimonio urbano y arquitectónico.

Para un mayor rigor en su definición debería precisarse si deben incluirse todos los bienes inmuebles que gozan de protección conforme a lo previsto en el Anteproyecto, esto es, si deben incluirse también los Bienes declarados de Interés Cultural y los Bienes declarados de Interés Patrimonial, ya que la redacción del apartado puede inducir a confusión.

El **Título IV**, sobre el Régimen de protección y conservación del patrimonio cultural, abarca, de acuerdo con el **artículo 30**, a los bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid conforme lo establecido en el artículo 2 del Anteproyecto, especificando a continuación que será además de aplicación el régimen

legal de protección establecido para cada tipología de bienes, de conformidad con el nivel de protección que se otorgue a los mismos.

Este **Título IV** aborda, en concreto, el régimen común aplicable a todos los bienes que integran el patrimonio cultural; así, se establece en primer lugar el deber de conservación en el **artículo 31**.

El **artículo 32** regula la expropiación forzosa de los bienes culturales.

Contempla este precepto una relación de tres supuestos considerados como *“causas de utilidad pública o interés social para la expropiación de los bienes culturales protegidos”*.

Nada cabe objetar al respecto en cuanto la doctrina constitucional avala que el legislador autonómico aborde la regulación de la denominada “causa expropiandi”. Así, la STC 180/2000, de 29 de junio, señala:

“(…) el ámbito reservado al Estado sobre la legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) (...) la doctrina constitucional ha delimitado el alcance de la expresada competencia estatal, precisando las SSTC 37/1987, de 26 Mar., y 17/1990, de 7 Feb., que «salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también... un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social», razón por la cual «no solo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales» (SSTC 37/1987, FJ 6, y 17/1990, FJ 10). En estas resoluciones añadimos que, en todo caso, debe quedar indiscutida «la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (el subrayado es nuestro).

En efecto, la STC 37/1987, de 26 de marzo, llegó a afirmar cuanto sigue:

“(…) la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia” (el resaltado es nuestro).

Se conmina, no obstante, a definir con mayor precisión el supuesto contemplado en el apartado 1. c), ya que adolece, a nuestro juicio, de excesiva generalidad en su redacción (“*La promoción por parte de la Administración Pública de actuaciones que persigan la protección, investigación y documentación y puesta en valor del patrimonio arqueológico con objeto de facilitar la conservación y la visita pública*”).

No cabe desconocer, por otra parte, que esta materia es objeto de regulación específica en la Ley 16/1985 (art. 36, 37, 52 y 64) por lo que, teniendo en cuenta la competencia exclusiva de Estado sobre la legislación de expropiación forzosa (artículo 149.18º de la Constitución), así como las competencias concurrentes en materia de cultura, no deben acotarse en este artículo 32 las causas de expropiación forzosa, en cuanto que esto puede producir conflicto sobre la aplicabilidad e interpretación de esta normativa.

En consecuencia, debiera incorporarse en este precepto una mención a lo dispuesto sobre este extremo en la legislación estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Convendría, de igual modo, precisar el concepto “deudas exigibles” que contiene este mismo artículo en su apartado 2.

El derecho de acceso del personal técnico y de investigadores a los bienes culturales se regula en el **artículo 33**, todo ello dentro de las competencias atribuidas a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural.

Ahora bien, no parece acorde con el derecho de propiedad privada y puede entrar en conflicto con este derecho, el último inciso del apartado 1 de este artículo 33:

“Previamente la dirección general con competencia en patrimonio cultural aprobará una resolución justificando la necesidad de acceder a los bienes culturales que sean susceptibles de formar parte del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid”

Todo el derecho de patrimonio histórico supone una limitación del derecho de propiedad que tiene su justificación en los artículos 46 y 128 de la Constitución Española, y, por lo tanto, se entiende que, a estos efectos, solo se podrá acceder a bienes que no formen parte del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid dentro del procedimiento establecido en el artículo 20 del Anteproyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Y por este mismo argumento deberá excluirse a estos bienes, que no forman parte del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, de lo establecido en el apartado 2 de este artículo 33, respecto de la obtención de imágenes y los derechos de reproducción, comunicación pública y distribución.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Con relación a la accesibilidad universal de bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, que establece **el artículo 34**, no cabe formular ninguna observación jurídica.

Ni tampoco procede ninguna observación jurídica al **artículo 35** sobre los Planes, programas, instrumentos y proyectos con incidencia.

Respecto de la protección del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico, el **artículo 36** del Anteproyecto establece, en su apartado 1, la obligación de los ayuntamientos de recoger en sus catálogos de bienes y espacios protegidos tanto los bienes inmuebles incluidos en el catálogo de patrimonio cultural como los que, reuniendo los requisitos del artículo 2, puedan tener relevancia para el municipio.

Respecto de estos catálogos de bienes y espacios protegidos como instrumento para hacer efectiva la competencia municipal en la materia, en el ámbito estatal, la Ley 16/85, sólo al regular los bienes declarados de interés cultural en la categoría de Conjunto Histórico, establece en su art. 21.1 que en los instrumentos de planeamiento deberá incluirse su catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística. De esta manera, respecto al resto de bienes declarados de interés cultural, no hay referencias al catálogo y, en el caso citado, en realidad está remitiéndose a lo dispuesto en la legislación urbanística. En el ámbito autonómico, La ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 9/2001) dispone de forma clarificadora que, uno de los documentos integrantes del Plan General, es el “Catálogo de Bienes y Espacios protegidos”, que ha de identificar los bienes a proteger implementando el correspondiente régimen de protección (43.f). Y en el ámbito específico de la protección de patrimonio, la Ley 3/2013, contiene igualmente un mandato explícito a los Ayuntamientos en cuanto a la elaboración de los catálogos de protección, estableciendo en su art. 16 la obligatoriedad de recoger en sus catálogos de bienes y espacios protegidos tanto los bienes incluidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, como el resto de los bienes que tengan relevancia en atención a su interés histórico,

artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, paisajístico, etnográfico o industrial.

Y en su apartado 2 de forma análoga a lo que dispone el apartado 2 del artículo 16 de la Ley 3/2013 establece la obligación de que los instrumentos de planeamiento con capacidad para clasificar suelo o catalogar bienes y espacios protegidos deban contener la identificación diferenciada de los bienes integrantes del patrimonio cultural y los criterios para su protección. No existen observaciones al respecto.

Solo cabe apuntar que la regulación proyectada en esta sede contrasta con la vigente (art. 16 de la Ley 3/2013) en cuanto no contiene previsión expresa acerca del plazo para contestar a la consulta previa que puede formularse a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural (ap. 2 del art. 36 del Anteproyecto), o para emitir el informe preceptivo que ha de recabarse durante el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como el sentido del mismo en caso de no ser emitido en plazo (ap. 3 del art. 36).

Conviene que la MAIN explique las razones que justifican este cambio de redacción, máxime atendiendo a las dudas que sobre tales extremos pueden surgir en la aplicabilidad práctica de la norma ante su falta de previsión.

Y finalmente este Título IV, referido al régimen común de protección y conservación del patrimonio cultural, establece en su artículo 37 la limitación del aprovechamiento urbanístico.

A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas (vid. en este sentido las alegaciones formuladas al Anteproyecto por el Ayuntamiento de Madrid), se sugiere delimitar con mayor precisión qué habría de entenderse por aprovechamiento urbanístico preexistente.

Al respecto, en las referidas alegaciones municipales se indica: *“Este precepto no es claro. El aprovechamiento urbanístico de los bienes incluidos en los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos de los Ayuntamientos no siempre coincide con el que el PG otorga a la parcela, porque pueden estar en una ordenanza zonal que permita mayor aprovechamiento urbanístico del que tiene el edificio protegido. No queda claro si el concepto de preexistente se refiere al aprovechamiento materializado antes de la demolición o al que permitiría la normativa urbanística vigente”*.

El **Título V** regula el régimen específico de protección en función de la clasificación de los bienes culturales, y está dividido en cuatro capítulos referidos respectivamente, el primero al Régimen de protección de los Bienes de Interés Cultural y de los Bienes de Interés Patrimonial, el segundo al Régimen específico de los Bienes Interés Cultural, el tercero al Régimen específico de protección de los Bienes de Interés Patrimonial, y el último al Régimen específico de protección de los Bienes Catalogados.

Las disposiciones comunes al régimen específico de los Bienes de Interés Cultural y de los Bienes de Interés Patrimonial, se inician en el **artículo 38** que establece la obligación de autorización previa para intervenciones en los Bienes de Interés Cultural y en los Bienes de Interés Patrimonial y en sus entornos de protección, y para los cambios de uso de los mismos. Este artículo respeta la normativa vigente y la distribución competencial existente.

En el apartado quinto del artículo 38, referido a los cambios de uso, se emplea una dicción explicativa (*“por lo que”*) para justificar la necesidad de autorización para proceder a esos cambios, lo que no es propia de las proposiciones jurídicas, de modo que se aconseja su reformulación.

El **artículo 39** regula de manera adecuada los derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones onerosas de la propiedad o cualquier derecho real de disfrute sobre Bienes de Interés Cultural y Bienes de Interés Patrimonial muebles o inmuebles,

salvaguardando las competencias estatales en la materia y lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 16/1985, salvo en lo que afecta al apartado quinto.

En efecto, dicho apartado quinto señala que *“Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán la acreditación fehaciente del cumplimiento de lo establecido en este artículo para autorizar e inscribir, respectivamente, las escrituras de transmisiones de bienes y derechos sobre Bienes de Interés Cultural y Bienes de Interés Patrimonial”*.

De forma análoga a lo que ya hemos señalado *ut supra*, al hilo de las observaciones realizadas al artículo 23 apartado segundo del Anteproyecto, también en este caso pudiera interpretarse contrario al orden constitucional de competencias, por cuanto el artículo 149.1.8 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“ordenación de los registros e instrumentos públicos”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para la realización de obras u otro tipo de intervenciones que excedan las de mantenimiento en bienes declarados individualmente como Bien de Interés Cultural o Bien de Interés Patrimonial, **el artículo 40** del Anteproyecto establece la obligación de la redacción de un proyecto técnico, con los requisitos del mismo y además se exige que toda intervención quede documentada en una memoria final, en la que figure la descripción pormenorizada de lo ejecutado con especificación de los tratamientos y productos aplicados, así como la documentación gráfica de todo proceso seguido y el estudio comparativo del estado inicial y final, a los efectos de su difusión ulterior. Por tanto, desarrolla de una manera más completa la documentación que ya exige la Ley 3/2013 al respecto de estas intervenciones.

Procede detenernos en el apartado tercero, en el que se señala la excepción al requisito de elaboración del proyecto técnico. Dice así:

“Quedan exceptuadas del requisito de elaboración del proyecto técnico las actuaciones de emergencia que resulte necesario realizar en caso de riesgo de ruina o de peligro grave para las personas o los bienes mediante una propuesta de intervención debidamente justificada. Una vez finalizada la actuación deberá presentarse un informe o memoria firmada por técnico competente en la que se justifique la emergencia que ha motivado la actuación y en la que se recoja todo el proceso de trabajo” (el subrayado es nuestro).

Como puede observarse parece que la justificación de la emergencia debe hacerse una vez finalizada la actuación, según la redacción proyectada, cuando pudiera pensarse que la justificación de la emergencia procedería con carácter previo a la actuación, reflejándose en la propuesta de intervención al que alude el mismo precepto, propuesta que además –dice el texto proyectado- ha de estar debidamente justificada.

En consonancia con el artículo 13 del Anteproyecto, que define los Entornos de protección de los bienes inmuebles declarados como como Bien de Interés Cultural o como Bien de Interés Patrimonial, el **artículo 41** concreta los criterios específicos de intervención en dichas zonas.

Esta disposición, no obstante, parece apuntar, en algunos casos a criterios meramente orientadores, y no mandatos, lo que convendría explicar en la MAIN.

En efecto, contiene este precepto expresiones tales como *“procurarán una adecuada transición hacia el bien objeto de protección”*, *“En concreto, se tendrán en cuenta los siguientes criterios específicos: a) Se procurará”*, *“Se mantendrán preferentemente”* *“Se facilitará”* que claramente adolecen de una eficacia real ordenadora, revistiendo un carácter más programático.

El **artículo 42** califica las obras que tengan por finalidad la conservación, restauración o rehabilitación de Bienes de Interés Cultural y de Interés Patrimonial, tendrán la consideración de obras de excepcional interés público a los efectos

previstos en la legislación vigente. La Disposición adicional cuarta de la Ley 3/2013, establece una similar proposición. Sin embargo cabría cuestionar la indefinición del precepto ya que no se apuntan la naturaleza y alcance de los efectos derivados de esa consideración como obras de excepcional interés público.

El **artículo 43** se dedica a la declaración de ruina que afecte a un Bien de Interés Cultural o a un Bien de Interés Patrimonial, y en su caso, la correspondiente demolición en términos similares a lo que establece el artículo 25 de la Ley 3/2013, si bien este último artículo sólo se refiere a expedientes de declaración de ruina que afecte a un Bien de Interés Cultural declarado en la categoría de Monumento.

No obstante, y sin perjuicio de la necesaria justificación en la MAIN de esta modificación, cabe recordar que la Ley 16/1985 sí recoge ésta salvaguarda y la correspondiente autorización para todos los bienes declarados de Interés cultural.

Asimismo se considera que el contenido del apartado quinto es redundante, al menos parcialmente, con el contenido del apartado primero, por lo que se aconseja la refundición de ambos apartados.

Finalmente, cabe puntualizar que el apartado quinto supone una concreción del deber de conservación del artículo 31 del Anteproyecto, además de una previsión que ya aparecía en el artículo 25.3 de la Ley 3/2013.

El Capítulo II de este Título concreta el Régimen específico de los bienes de Interés Cultural, iniciándose con el **artículo 44** que recoge los criterios de intervención en bienes inmuebles y muebles declarados de Interés Cultural. Este artículo adolece de cierta imprecisión en la delimitación de los criterios de intervención, por lo que convendría la reformulación del mismo.

El **artículo 45** especifica determinadas normas de protección y conservación en bienes muebles, debe advertirse que el primer párrafo es una reiteración

innecesaria, ya que el artículo 44 ya especifica que se refiere a bienes inmuebles y bienes muebles. El resto de los apartados de artículo reproduce casi de manera idéntica lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 3/2013, que no resultó recurrido ni afectado por la precitada STC 122/2014, por lo que el régimen de separación de las partes del conjunto de bienes muebles (apartado tercero del artículo 45 proyectado) o el traslado (apartado cuarto) no parece que resulten afectados por la doctrina constitucional vertida sobre la competencia exclusiva del Estado para autorizar la remoción y desplazamiento de Bienes de Interés Cultural, al entenderse circunscrita exclusivamente a los bienes inmuebles.

El **artículo 46** regula las normas específicas de intervención en bienes inmuebles, y después de reiterar lo ya dicho en el artículo 44, regula determinadas normas específicas para la intervención en bienes inmuebles declarados de Interés Cultural que son semejantes a las recogidas en el artículo 24 de la Ley 3/2013, en su redacción vigente.

La redacción del artículo 46 del Anteproyecto incorpora para el caso de Conjuntos y Territorios históricos que las demoliciones de inmuebles para la construcción de edificios de nueva planta sólo podrán realizarse en la medida que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto o Territorio. Las propuestas de demolición, además de estar adecuadamente justificadas, deberán acompañarse del anteproyecto relativo al futuro inmueble de nueva planta. Esta redacción resulta un tanto vaga y difusa. Se sugiere un mayor grado de concreción y exhaustividad en su descripción.

El **artículo 47** sobre los Planes especiales de protección en bienes inmuebles de Interés Cultural, transcribe casi de manera idéntica lo establecido en el artículo 26 de la Ley 3/2013, si bien respecto de la mención que este artículo hace a las licencias municipales incorpora la observación de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, que se pronuncia en los siguientes términos:

“En idénticos términos se pronuncia el borrador de anteproyecto normativo presentado en el apartado 2 del artículo 49 cuando se refiere a las obras que se realicen al amparo de “licencias contrarias al Plan Especial” o cuando reclama dar cuenta “de las licencias concedidas a la Consejería”.

Nuevamente parece deducirse que únicamente a través de licencia previa podrán llevarse a cabo actuaciones en edificios protegidos cuando la realidad normativa vigente no es esta.

De la redacción dada podría deducirse que las intervenciones y cambios de uso en edificaciones protegidas, únicamente podrán llevarse a cabo a través un procedimiento de licencia previa cuando, de conformidad con lo señalado en el apartado anterior del presente informe la vigente Ley 9/2001 del suelo madrileña recoge únicamente dos supuestos sujetos a autorización previa en edificaciones protegidas (aquellas actuaciones que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico o, aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección) pero evidentemente, fuera de estos supuestos no hay ningún régimen jurídico recogido en la Ley que exija la necesaria obtención de licencia previa para las actuaciones sobre edificios protegidos y en consecuencia, podrán ser llevadas a cabo por medio de una declaración responsable urbanística.”

El **artículo 48**, sobre la visita pública a Bienes inmuebles declarados de Interés Cultural, se remite a los términos establecidos por la normativa estatal de patrimonio histórico, sorteando así, a nuestro juicio, cualquier atisbo de inconstitucional, a la vista de la precitada STC 122/2014. Ya hemos reproducido más arriba el pronunciamiento constitucional sobre este extremo, al cual nos remitimos, sin necesidad de reiterarlo.

El Capítulo III, sobre el régimen específico de protección de los Bienes de Interés Patrimonial, establece en su **artículo 49** los criterios de intervención en bienes inmuebles y muebles declarados Bienes de Interés Patrimonial. No se trata de una enumeración exhaustiva ni reglada ya que en su apartado 2 se dispone que en función

de la naturaleza del bien cultural y de sus valores, la declaración como Bien de Interés Patrimonial podrá establecer otros criterios de intervención.

El **artículo 50** establece las normas específicas de protección y conservación en bienes muebles declarados Bienes de Interés Patrimonial, y después de reiterar en su apartado 1 lo establecido en el artículo 49 del Anteproyecto, en su apartado 2 dispone:

“Los propietarios de Bienes muebles declarados de Interés Patrimonial deberán comunicar a la consejería competente en materia de patrimonio cultural el traslado de dichos bienes fuera del territorio de la Comunidad de Madrid para su anotación en el registro regulado en el artículo 28. La comunicación deberá producirse con una antelación de al menos dos meses a que tenga lugar el traslado. Asimismo, deberán comunicar que el bien o los bienes retornan a la Comunidad de Madrid.”

Precisamente este artículo 28 ya recoge esta obligación por parte de los propietarios de estos bienes muebles, al disponer:

“En el registro de Bienes Interés Cultural y en el registro de Bienes de Interés Patrimonial se inscribirán, respectivamente, los acuerdos de declaración de Bienes Interés Cultural y de Bienes de Interés Patrimonial y cuantos actos afecten al contenido de la misma, así como los que puedan incidir en su identificación, localización y valoración. A estos efectos, dichos actos o alteraciones deberán ser comunicados por sus propietarios en el plazo de dos meses desde que tuvieron conocimiento de los mismos. También se anotará preventivamente la incoación de expedientes de declaración comunicándolo al ministerio competente en materia de patrimonio cultural para su conocimiento y efectos oportunos.”

Únicamente señalar en el apartado segundo que un error tipográfico en la palabra “atelación” (deberá corregirse por “antelación”).

El **artículo 51** al referirse a las normas específicas de intervención en bienes inmuebles declarados como Bien de Interés Patrimonial, exceptúa de autorización

previa de la consejería competente en materia de patrimonio cultural los siguientes supuestos:

- a) En las intervenciones de mantenimiento en bienes inmuebles declarados como Bienes de Interés Patrimonial que tengan como finalidad mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas ni afecten al aspecto exterior del bien protegido.
- b) En las intervenciones menores en bienes inmuebles que no afecten a los valores protegidos ni a los elementos que en su caso estuvieran expresamente protegidos por la declaración como Bien de Interés Patrimonial.
- c) En las transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados de bienes declarados como Bienes de Interés Patrimonial.

Dado que este precepto no se refiere a inmuebles de la mayor relevancia, ya que el artículo alude a categorías de inmuebles declarados de interés patrimonial, a diferencia de los bienes declarados de interés cultural, que es la figura que otorga un mayor nivel de protección, se puede concluir que este precepto, en la medida en que las eximen de la necesidad de recabar autorización previa, no invade la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación *ex art.* 149.1.28 CE, todo ello en atención a los postulados de la STC 122/2014, de 17 de julio.

Ello no obstante, se sugiere una reconsideración de la opción legislativa propuesta, de modo que, sin necesidad de exceptuar el complejo mecanismo autorizatorio, pueda reclamarse una declaración responsable o al menos una comunicación.

Por otro lado, y atendiendo a la directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos. Por lo que sería conveniente reformular este artículo 51.

Al Régimen específico de protección de los Bienes Catalogados se dedica el Capítulo IV que, en su **artículo 52** respecto a la intervención en los bienes muebles catalogados se establece que estas intervenciones solo podrán realizarse por profesionales cualificados con titulación o capacitación oficiales en conservación y restauración y respetando sus valores históricos, artísticos y culturales y, en todo caso, deberán comunicarse a la consejería competente en materia de patrimonio cultural. Esta comunicación deberá producirse dos meses antes de que se realice la intervención y deberá ir acompañada del informe técnico correspondiente. Y el **artículo 53** respecto del régimen de los bienes inmuebles catalogados se remite a la normativa urbanística y en la normativa de protección del patrimonio urbano y arquitectónico.

Ningún reparo cabe oponer a esa regulación.

El **Título VI** rubricado “Patrimonios específicos” aborda en su **Capítulo I** el Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.

Se define en el **artículo 54** el patrimonio arqueológico de la Comunidad de Madrid como el conjunto de los bienes muebles e inmuebles con valores propios del patrimonio cultural susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o en una zona subacuática, así como su contexto, espacios asociados y manifestaciones. Y el patrimonio paleontológico de la Comunidad de Madrid el formado por el conjunto de yacimientos y restos fósiles, manifestación del pasado geológico, de la evolución de la vida en la tierra y sus espacios asociados, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo, o en una zona subacuática.

El **artículo 55** realiza la definición y clasificación de las actividades arqueológicas y paleontológicas.

Urge señalar que las definiciones formuladas por el Anteproyecto en este punto tienen un carácter eminentemente técnico, que excede de lo jurídico, por lo que no emitimos pronunciamiento alguno, más allá de advertir, primero, que deben entenderse análogas a las definiciones de excavación y prospección arqueológicas establecidas en el artículo 41 apartados primero y segundo de la Ley 16/1985; y segundo, sobre la conveniencia del uso de una terminología homogénea, en lo que hace a las intervenciones paleontológicas, que no son definidas como tales (se definen como *actividades paleontológicas*), a diferencia de las intervenciones arqueológicas.

Al régimen de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico se dedica el **artículo 56**, cuyo apartado 1 considera de dominio público todos los objetos, restos materiales, evidencias arqueológicas y los bienes integrantes del patrimonio arqueológico y paleontológico que sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra, obras de cualquier índole o por azar, en términos casi idénticos al artículo 44 de la Ley 16/1985.

Se reproduce el inciso final previsto en este artículo 44 en cuya virtud “*en ningún caso será de aplicación a tales objetos lo dispuesto en el artículo 351 del Código Civil*”, a diferencia del artículo 31 apartado segundo de la Ley 3/2013.

Tal añadido es cuestionable jurídicamente, por cuanto pudiera entenderse una intromisión en la competencia exclusiva del Estado en materia de Derecho Civil (art.149.1.8 CE). Además se aprecia innecesaria tal afirmación, ya que resulta reflejada en el referido artículo 44 de la Ley 16/1985. Por otro lado, la Doctrina civilista entiende implícitamente derogado el último párrafo del artículo 351 del C.C por efecto

del artículo 44 (*Comentario del Código Civil. Tomo I. Ministerio de Justicia.1991. Pantaleón Prieto, Fernando. pág.985*).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Cabe advertir, que tanto el artículo 56 como el **artículo 57** hacen referencia a categorías y conceptos (instrumentos de catalogación, zonas de reserva arqueológica, Parque Arqueológico y Paleontológico) que previamente no han sido considerados en la parte general del Anteproyecto, lo que induce a cierta confusión.

Recuérdese a estos efectos que el artículo 14 del Anteproyecto considera como una categoría de bienes inmuebles declarados de Interés Cultural o de Interés Patrimonial la de Zona arqueológica o paleontológica definiéndolo como espacio en el que se haya comprobado la existencia de restos arqueológicos y/o paleontológicos de interés. Por lo que deberá procurarse una redacción que garantice la adecuada salvaguarda de la protección que se pretende dar a esta tipología de bienes, o en su caso, proceder a definir con precisión los diferentes conceptos utilizados.

El **artículo 58**, regula la protección cautelar de los yacimientos, y desde el punto de vista de la técnica normativa, convendría su reformulación, atendiendo a la Directriz 30, evitando que los artículos sean excesivamente largos y en segundo lugar, evitar explicaciones y reiteraciones en los mandatos que se pretender establecer en dicho artículo.

Desde una perspectiva sistemática, no parece que se acomode el apartado segundo al concepto de “*protección cautela*”, puesto que ésta hace alusión a la idea de una protección necesaria con ocasión de una circunstancia imprevista, mientras que el apartado segundo está regulando la autorización necesaria para promover obras o actuaciones que afecten a yacimientos arqueológicos o paleontológicos.

Desde un punto de vista procedimental, se echa en falta en el apartado cuarto la regulación de un plazo determinado al que se sujete la medida de impedir el derribo o suspensión de la obra o intervención a que se refiere el precepto, entendiendo que esa medida se conceptúa como una “*protección cautelar*”, que como tal, requiere de un acto posterior que la confirme o la levante (en un determinado plazo).

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado sexto señala que “*la suspensión de las obras no dará lugar a indemnización. La Administración podrá ampliar el plazo de suspensión si fuese necesario para completar la investigación arqueológica*”. Sin embargo no se precisa si la suspensión a que se refiere dicho apartado sexto se refiere a la paralización prevista en el apartado tercero o a la suspensión apuntada en el apartado cuarto, o ambas. Tampoco se precisa un plazo máximo de ampliación del plazo, lo que resulta esencial atendida el carácter no indemnizable *ope legis* de los eventuales daños. Por estas razones se exige concretar tales extremos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 59**, apartado primero, considera que son hallazgos casuales los restos materiales con valor cultural descubiertos por azar o como resultado de remoción de tierras, demolición u obras donde no se presume la existencia de aquellos. Atendiendo al carácter genérico que supone la expresión “valor cultural” sería conveniente precisar las características que deben poseer estos bienes materiales objeto de hallazgo aunque sea por su remisión a los valores que son propios del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, como establece el artículo 31 de la Ley 3/2013 o como refiere la Ley 16/1985, en su artículo 41.3, poseyendo los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español.

La definición del apartado primero se complementa con la exclusión del apartado tercero, y puede afirmarse que se acomoda a la definición prescrita en el artículo 41 apartado tercero de la Ley 16/1983.

El apartado segundo concreta el deber de comunicación, y el cuarto que *“en ningún caso se podrá proceder a la extracción de los hallazgos arqueológicos efectuados sin la previa autorización de la consejería competente en materia de patrimonio cultural, a menos que ésta fuera indispensable para evitar su pérdida o destrucción”*. En cuanto a éste último apartado se utiliza el término *“extracción”*, que sin embargo, no aparece definido previamente en el artículo 55, por lo que podría generar cierta inseguridad jurídica, nunca deseable, por lo que se aconseja proceder a su definición a los efectos de ese precepto.

El título del **artículo 60**, el descubridor de hallazgos, debería ser objeto de revisión en cuanto que el contenido del artículo se refiere casi con carácter exclusivo al premio que obtiene el descubridor y en su caso, el propietario del terreno. Refiriéndose a dicho premio de manera semejante al establecido en la Ley 3/2013 (art.31) y la ley estatal 16/1985 (art.44).

El apartado cuarto dispone que *“las estructuras y restos encontrados o localizados que tengan la consideración de bienes inmuebles conforme a lo determinado en esta ley, así como aquellos encontrados en el ámbito de zonas arqueológicas, no generarán derecho a premio”*. Este inciso final relativo a las *zonas arqueológicas* resulta reiterativo por cuanto el artículo 59 apartado tercero excluye de la consideración de hallazgo casual a los bienes descubiertos en dichas *zonas arqueológicas*.

La redacción del **artículo 61**, adolece de una gran extensión, vulnerando la citada ya Directriz 30, y resultando más adecuado en este caso transformarlas en nuevos artículos, ya que el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo.

Urge llamar la atención sobre el ámbito de aplicación de dicho artículo 61, por cuanto se señala, en su apartado primero, que “*las autorizaciones previas previstas en el artículo 58.2 requerirán la concurrencia de los requisitos siguientes: (...)*”. Siguiendo esa literalidad, el artículo 61 estaría regulando sólo las autorizaciones previas necesarias para la promoción de obras o actuaciones que afecten a yacimientos arqueológicos o paleontológicos (art.58.2), es decir, parece que se estaría circunscribiendo a las intervenciones programadas, en terminología del artículo 55 apartado segundo del Anteproyecto, pareciendo dejar al margen las intervenciones urgentes, lo que vulneraría el artículo 42 apartado primero de la Ley 16/1985, que exige que toda excavación o prospección arqueológica cuente con autorización expresa de la Administración competente.

Por tanto, debiera clarificarse el extremo apuntado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

No se alcanza a comprender el sentido de la letra c) del artículo 61 apartado primero (posiblemente por error en la redacción), por lo que procede darle nueva redacción de forma que se alcance la significación pretendida.

Se aprecia una diferencia terminológica entre el artículo 58 apartado segundo y el artículo 61.1.d), ya que en el primero se alude a “*un estudio de impacto arqueológico*” y en el segundo a un “*proyecto arqueológico o paleontológico*”. Se desconoce si el prenormador los considera documentos equivalentes, y si fuera así, convendría homogeneizar el uso de los términos al fin de evitar inseguridad jurídica.

El **artículo 62** alude a los trámites respecto de los resultados obtenidos de la actividad arqueológica y paleontológica, y en sus apartados primero y segundo se hace referencia a la obligación de envío de “*copia de los informes y memorias*”

*preceptivos*”, sin especificar cuáles son estos, lo que genera inseguridad jurídica para los titulares de las autorizaciones, por lo que procede realizar esa concreción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 63** respecto de las órdenes de intervención arqueológica y paleontológica reproduce el contenido de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 16/1985, cuyo tenor literal es el siguiente;

“La Administración competente podrá ordenar la ejecución de excavaciones o prospecciones arqueológicas en cualquier terreno público o privado del territorio español, en el que se presume la existencia de yacimientos o restos arqueológicos, paleontológicos o de componentes geológicos con ellos relacionados. A efectos de la correspondiente indemnización regirá lo dispuesto en la legislación vigente sobre expropiación forzosa.”

Se añade en dicho artículo 63 que tal orden se realizará por medio de resolución motivada, siendo este añadido consecuencia de la aceptación de algunas de las alegaciones realizadas en el expediente. Sin embargo, puede considerarse innecesaria esa inclusión, porque puede entenderse aplicable directamente la exigencia de motivación derivada del artículo 35 apartado primero de la Ley 39/2015. Por lo demás, para el dictado de las órdenes referidas en los preceptos señalados es suficiente la mera presunción, sin necesidad de contar con una certeza de existencia de “*restos con valor cultural*”.

Por otro lado, y en lo que hace a la expresión “*restos con valor cultural*” empleada en el artículo 63 debe cuestionarse su indefinición, siendo perentorio acudir a conceptos más precisos y adecuados. Asimismo, se aprecia una discordancia entre el precepto comentado y el artículo 58 apartado quinto (que tiene el mismo objeto) refiriéndose este último a “*bienes integrantes del patrimonio arqueológico*”. Por razones de coherencia interna de la norma y de seguridad jurídica procede solventar lo referido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 64**, respecto de la conservación de las estructuras arqueológicas, hace primar el mantenimiento in situ de las mismas. En el caso de traslado, el Anteproyecto se refiere a su anotación el catálogo y base de datos, de entre los previstos en el texto proyectado, si bien sería aconsejable revisar esta expresión y precisar el catálogo al que se refiere, teniendo en cuenta, por otro lado, que el Anteproyecto solo se refiere al Catálogo de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de los catálogos de bienes y espacios protegidos de los ayuntamientos.

Análoga observación debe hacerse respecto del uso del término “*yacimiento documentado*” cuya significación y alcance carecen de precisión en el Anteproyecto.

En el apartado tercero se distinguen dos supuestos de traslado, según se trate de actuaciones que afecten a Bienes de Interés Cultural o no.

Si se trata de Bienes de Interés Cultural, se remite a la normativa estatal de patrimonio histórico aplicable al desplazamiento de bienes inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural: así la Ley 16/1985, en su artículo 18 establece:

“Un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9.º, párrafo 2.º, de esta Ley”

Y el artículo 9 de la ley 16/1985 regula el procedimiento para la declaración de Bien de Interés Cultural.

Esta remisión al régimen estatal parece responder al criterio de distribución competencial marcado por el Tribunal Constitucional. Así, la precitada STC 122/2014, dispone lo siguiente:

“(…) El art. 23 de la Ley autonómica establece en su apartado 1 lo siguiente: «Desplazamiento y segregaciones. 1. Los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural son inseparables de su emplazamiento. No obstante, se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, cuando concurren causas debidamente justificadas».

Por su parte, el precepto propuesto como contraste, el art. 18 LPHE dispone que «[u]n inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9, párrafo segundo, de esta Ley».

Para decidir esta controversia competencial hemos de partir de que este Tribunal en la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 14), al pronunciarse sobre la impugnación del citado art. 18 LPHE, señaló «que el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero. Por ello es preciso someter el desplazamiento a autorización previa por parte de la Administración del Estado, como garante de la preservación de tales bienes en cuanto se den las citadas circunstancias y como consecuencia de la evidente relación que existe entre la remoción del bien y la privación o lesión de su propio destino».

Este criterio doctrinal supone que, a diferencia de la declaración de un bien como de interés cultural, que según hemos recordado compete a las Comunidades Autónomas porque implica la sujeción a un complejo régimen jurídico que comprende medidas orientadas a la protección y defensa del bien junto a otras de otra naturaleza jurídica, la remoción de un bien de interés cultural de su entorno está principalmente conectado con la preservación de la función cultural que dicho bien realiza, por lo que cae de lleno

dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico español contra la exportación y la expoliación ex art. 149.1.28 CE. Es por ello que el Estado no se excede de sus competencias cuando en el art. 18 LPHE regula los motivos que pueden justificar dicho desplazamiento y, mediante remisión al art. 9.2 LPHE, confía la autorización correspondiente a la Administración del Estado luego de un procedimiento específico que ha de contar con el informe favorable de un órgano consultivo especializado y con la audiencia del Ayuntamiento interesado.

La remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural regulada en el art. 18 LPHE es una de las submaterias que abarca la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE, por lo que es claro que el art. 23.1 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al disciplinar la misma, se extralimita de la competencia autonómica en materia de patrimonio histórico e invade la competencia estatal indicada, con lo que, sin necesidad de examinar la segunda alegación que sostiene esta impugnación, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad” (el subrayado es nuestro).

Por otro lado, el apartado 5 del artículo 64 establece que *“la consejería competente en materia de patrimonio cultural podrá ordenar la realización de medidas compensatorias al promotor de una obra cuando ésta ocasione una merma en el valor del bien o afecte al menos al 25 por 100 de su superficie, pudiendo obligar a la reconstrucción de las estructuras desmontadas, a la aplicación de actuaciones de revalorización de dicho bien o a la ejecución de cualquier medida de compensación del valor perdido que se determine”* (el subrayado es nuestro). Se estima que la expresión *“medidas compensatorias”* adolece de imprecisión, pues se desconoce cuál es su verdadera significación.

Recuérdese a estos efectos, que en términos jurídicos estrictos, la compensación es una institución civil que se configura como un medio de extinción de las obligaciones (arts.1195 y siguientes del C.C) en general, y en particular, como una forma de extinción de la deuda tributaria, según los artículos 71 a 73 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, figuras que no se acomodan a la finalidad perseguida por el prelegislador en dicho precepto.

En consecuencia, se considera necesario la reformulación de dicho apartado quinto en el ánimo de evitar confusión y en beneficio de la seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La obligación de responder de la seguridad y conservación que pesa sobre las personas físicas o jurídicas poseedoras de bienes integrantes del patrimonio arqueológico, que establece el **artículo 65 en su apartado 1**, reitera en cierta forma el deber de conservación ya regulado en el artículo 31 del Anteproyecto Sin embargo, se dispone expresamente que serán responsables de la seguridad, concepto no exactamente idéntico al deber de protección que se contiene en el artículo 31. Si es intención del precepto dotar a esa seguridad de un alcance e intensidad cualificada respecto del deber de protección del artículo 31, debería expresarlo de forma clara y concretar esa cualidad.

No hay observaciones respecto de la puesta a disposición del público de los materiales y documentación correspondiente que regula el **artículo 66**.

El **artículo 67 y 68** establece el régimen jurídico para el uso de los detectores de metales y otras técnicas análogas. El artículo 32 de la Ley 3/2013 dispone:

“No se permite el empleo de detectores de metales o de aparatos de tecnología similar en el ámbito de los bienes incluidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico salvo autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

El Anteproyecto establece un régimen jurídico más detallado respecto del uso de estas herramientas y de las correspondientes autorizaciones.

El **Capítulo II** de este Título dedicado a los Patrimonios específicos se refiere al Patrimonio Etnográfico, que de acuerdo con el **artículo 69** del Anteproyecto, está compuesto por todos los bienes muebles, inmuebles, inmateriales, espacios o elementos que constituyan testimonio y expresión significativos de la identidad, la cultura y las formas de vida tradicionales de la Comunidad de Madrid.

En el **artículo 70** se procede a enumerar los bienes que forman parte del patrimonio etnográfico, no obstante, dicha enumeración parece que no tiene carácter exhaustivo, en cuanto que el mismo artículo 70 en su apartado 2 dispone:

“Se podrá reconocer un significativo valor etnográfico a bienes no incluidos en el apartado anterior, siempre que así se determine después de un estudio detallado”

Por elementales razones de seguridad jurídica, debe revisarse la redacción del apartado 2 de este artículo 70, al objeto de dotarle de mayor concreción, clarificando a qué se está haciendo referencia exactamente con la expresión “un “estudio detallado” y quien sería el órgano competente para realizarlo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 71** al referirse al contenido de la declaración de los bienes que integran el patrimonio etnográfico, se remite al artículo 18.1 del Anteproyecto (contenido de la resolución de incoación), al que reenvía también el artículo 22, al regular el contenido de la resolución del procedimiento de declaración.

El **artículo 72** afronta el desplazamiento de bienes inmuebles etnográficos, distinguiendo dos regímenes, según se trate de Bienes de Interés Cultural o no. En ese segundo caso, se regulan los supuestos en los que excepcionalmente puede autorizarse este desplazamiento (causa mayor, interés público o utilidad social), y el requisito de un proyecto en el que se documente científica y detalladamente sus elementos y características, a efectos de garantizar su reconstrucción y localización en el sitio que determine la consejería con competencia en materia de patrimonio cultural.

Se echa en falta, sin embargo, la necesaria concurrencia de una resolución que autorice expresamente el desplazamiento, por lo que se conmina a la regulación de la misma.

Si se trata de Bienes de Interés Cultural, se remite a la normativa estatal de patrimonio histórico en el mismo sentido que hemos visto anteriormente, de modo que esa remisión debe entenderse hecha al artículo 18 de la Ley 16/1985 y parece responder a las indicaciones expuestas en la STC 122/2014, en los términos ya reproducidos.

El **Capítulo III** referido al Patrimonio Industrial, integrado, de acuerdo con el **artículo 73** del Anteproyecto, por los bienes muebles, inmuebles, inmateriales y los territorios y paisajes asociados que, por su valor tecnológico, de ingeniería, arquitectónico o científico, constituyen los testimonios más significativos ligados a las actividades técnicas, extractivas, tecnológicas, productivas, de transformación, de transporte o de distribución, relacionadas con la historia social y económica de la industria de la Comunidad de Madrid.

A efectos de mantener una uniformidad en la redacción del Anteproyecto conviene señalar que, en los títulos de los capítulos del Título VI, *Patrimonios específicos*, se utilizan de manera aleatoria las mayúsculas y las minúsculas; así se usa en mayúscula Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, Patrimonio Etnográfico y Patrimonio Inmaterial y se usa en minúscula Patrimonio industrial y Patrimonio científico y tecnológico. Por lo que sería conveniente nombrar los distintos títulos de manera idéntica.

El **artículo 74** enumera los bienes que forman parte del patrimonio industrial de la Comunidad de Madrid. Este artículo, en su apartado segundo inciso final, presenta cierta reiteración y el mismo problema de seguridad jurídica que señalamos con respecto al artículo 70 apartado segundo del Anteproyecto, en orden a la perentoriedad de clarificar la expresión “*un estudio detallado*” y quien sería el órgano competente para realizarlo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La conservación y uso el patrimonio industrial se regula en el **artículo 75** sin que proceda hacer observación ninguna. Tampoco cabe oponer obstáculo al **artículo 76**.

El **Capítulo IV** regula el Patrimonio científico y tecnológico, integrado de acuerdo con el **artículo 77** por *“los bienes muebles, inmuebles, inmateriales y los territorios y paisajes asociados que, por su valor científico y/o tecnológico, constituyen los testimonios más significativos ligados a los avances científicos históricos, con especial énfasis en áreas como la astronomía, las matemáticas, la física, la química, la medicina, el instrumental de navegación, el sonido y la imagen, relacionadas con la cultura científica y tecnológica en la Comunidad de Madrid”*.

El **artículo 78** recoge la enumeración de los bienes que integran el Patrimonio científico y tecnológico, si bien, como en los capítulos anteriores, establece que, se podrá reconocer un significativo valor científico o tecnológico a bienes no incluidos en el apartado anterior siempre que así se determine después de un estudio detallado (art.78.2 inciso final). Procede, por tanto, reiterar que a este apartado se le debe dotar de mayor concreción, y convendría clarificar a qué se está haciendo referencia con la expresión un “estudio detallado” y quien sería el órgano competente para realizarlo.

La conservación y uso el patrimonio científico y tecnológico, de manera idéntica al artículo 75 respecto del patrimonio industrial, se regula en el **artículo 79** a través de unas declaraciones de carácter programático en aras a promover la conservación del patrimonio y de las actividades culturales en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 80** prohíbe la destrucción de patrimonio científico y tecnológico de fabricación anterior a 1936 salvo que, por razones de fuerza mayor o interés social o de carencia de interés cultural, exista autorización expresa en dicho sentido de la consejería competente en patrimonio cultural. Se aprecia una cierta contradicción en la

redacción del precepto pues supone un reconocimiento de que puede haber bienes que forman parte del patrimonio científico y tecnológico, y que, sin embargo, puedan carecer de interés cultural. Tal contradicción, al menos aparente, convendría que se despejara en la MAIN mediante la correspondiente justificación, o en su caso, se revisara la redacción proyectada.

Finalmente, el **Capítulo V** de este Título VI, se refiere al Patrimonio Inmaterial, remitiéndose en el **artículo 81** al artículo 16 del Anteproyecto para delimitar los bienes que forman parte de este Patrimonio inmaterial. Este artículo 16 dispone que:

“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:

- a) Las tradiciones y expresiones orales.
- b) La toponimia, como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios.
- c) Las artes del espectáculo, en especial la danza y la música, representaciones y juegos tradicionales.
- d) Los usos sociales, rituales, ceremonias y actos festivos, incluida la tauromaquia.
- e) Las manifestaciones de religiosidad popular.
- f) Los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo.
- g) Las técnicas artesanales, tradicionales, industriales, actividades productivas y procesos.
- h) El aprovechamiento de los saberes relacionados con la medicina popular.
- i) El aprovechamiento de los paisajes naturales.
- j) Las formas de socialización colectiva y organizaciones.
- k) La gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación”

Los **artículos 81 y 82** del Anteproyecto, establecen las medidas de difusión promoción y transmisión que ya vienen establecidas en la ya citada *ut supra* Ley 10/2015, por lo que no cabe ninguna observación de carácter jurídico. Sí que parece necesario, en el marco precisamente de la normativa estatal prevista en la citada Ley

10/2015, establecer alguna de las previsiones establecidas en la misma, como por ejemplo la necesaria colaboración y participación en el Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, así como el suministro de información al Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial en los términos previstos en el artículo 14 de la referida Ley 10/2015.

El **artículo 83** desarrolla el contenido de la declaración de los bienes del patrimonio inmaterial, y cabe realizar la misma precisión que se realizó para el artículo 71 al respecto de la remisión al artículo 22 sobre la resolución del procedimiento de declaración.

La Investigación, Conservación, Educación Patrimonial y Difusión se regula en el **Título VII**, y en concreto el **artículo 84** respecto de la investigación en el patrimonio cultural atribuye, sin perjuicio de las competencias que pueda corresponder a otras consejerías, a la consejería con competencia en patrimonio cultural la promoción de la investigación científica sobre el patrimonio cultural.

El **artículo 85** atribuye a las distintas administraciones públicas sujetas al Anteproyecto determinadas funciones relacionadas con la conservación del patrimonio cultural. En concreto, se señala lo siguiente:

“1. En materia de conservación del patrimonio cultural, las administraciones públicas sujetas a la presente ley:

- a) Desarrollarán programas de inversión para promover la adecuada conservación del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, con objeto de preservar los valores de los bienes culturales, su accesibilidad y función social.
- b) Fomentarán la conservación preventiva de los bienes culturales como metodología para garantizar la adecuada conservación del patrimonio cultural y para evitar el deterioro y la pérdida de los valores culturales de los bienes.
- c) Promoverán la protección del patrimonio cultural frente a situaciones de emergencia ocasionadas por causas naturales o humanas.

2. Aquellas obras de consolidación, restauración o rehabilitación de bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid financiadas en todo o en parte por las administraciones públicas conllevarán para el propietario un compromiso de conservar, mantener y difundir dichos bienes, sin perjuicio de los deberes de conservación establecidos en la ley”.

Urge advertir sobre la necesidad de comprender el precepto transcrito bajo la premisa básica y fundamental de que el deber de conservación pesa sobre las personas que tengan la condición de propietarias, poseedoras y demás titulares de derechos reales sobre los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 31 del Anteproyecto, sin perjuicio de la colaboración prevista en los artículos 9 y 10 del mismo Anteproyecto. La premisa apuntada podría desvirtuar, al menos parcialmente, el contenido de algunas de las acciones previstas en el meritado artículo 85, por lo que se llama la atención sobre este extremo en orden a la conveniencia de modular o limitar aquellas acciones en el precepto proyectado.

El **artículo 86** atribuye a la consejería competente en materia de patrimonio cultural las acciones de difusión y de educación patrimonial, considerando como difusión, a los efectos del Anteproyecto, las acciones encaminadas a dar a conocer a la ciudadanía tanto el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid como los trabajos que se hayan o se estén llevando a cabo sobre el mismo para su protección, conservación e investigación. Y se entiende por educación patrimonial, a efectos del anteproyecto, las acciones encaminadas a la transmisión real, efectiva y plena a la ciudadanía de los valores inherentes a los bienes que integran el patrimonio cultural. Esas acciones habrán de realizarse asegurando en todo caso el cumplimiento del principio de igualdad en el acceso y disfrute de los bienes culturales. Acciones que se pretenden materializar en el **artículo 87** del Anteproyecto, que al igual que el **artículo 88** sobre la educación patrimonial en el sistema educativo, y en general como todo el Título VII plasman meras declaraciones de intenciones para la promoción y conservación del patrimonio cultural, sin mandatos claros y precisos al respecto, sino proposiciones de naturaleza programática.

Resta puntualizar el carácter indeterminado del concepto “*agentes de educación patrimonial*” utilizado en el artículo 87 c) del Anteproyecto, por lo que se conmina a formular una definición del mismo a los efectos de esa Ley, dotando al texto de una mayor seguridad jurídica.

El **Título VIII** regula las medidas de fomento necesarias para la protección, conservación, investigación, enriquecimiento, difusión y disfrute del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, en concreto, en el **artículo 89** recoge las siguientes:

- a) Subvenciones.
- b) Beneficios fiscales.
- c) Empleo de los bienes de patrimonio cultural como medio de pago en especie para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- d) Reserva presupuestaria del uno y medio por ciento cultural.
- e) Otorgamiento de la distinción honorífica como protector del patrimonio cultural madrileño.

Se añade una regla de sumo interés a la previsión del artículo 34 apartado tercero de la Ley 3/2013, en la que se apuntaba que “*las personas físicas o jurídicas que no cumplan el deber de conservación establecido en esta ley no podrán acogerse a las medidas de fomento*”. Se adiciona, como decimos, en el artículo 89 apartado cuarto del Anteproyecto que “*el incumplimiento del deber de conservación quedará acreditado en resolución motivada de la dirección general competente en patrimonio cultural y se notificará a los interesados*”, lo que coadyuva a una aplicación certera y segura del precepto a la luz del principio de seguridad jurídica.

Así las subvenciones se regulan en el **artículo 90**, los beneficios fiscales en el **artículo 91**, y el empleo de los bienes de patrimonio cultural como medio de pago en especie para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, **artículo 92**, en la misma línea que aparecen previstos en la Ley 3/2013, en concreto en sus artículos 34, 35 y 36.

Debe observarse que el artículo 92 apartado segundo requeriría de mayor concreción, pues al señalar que *“la valoración económica de estos bienes se realizará por los órganos competentes y expertos en la materia”* provoca ciertas dudas sobre si tal valoración corresponde a los órganos competentes en materia tributaria o en materia de Patrimonio Cultural, habida consideración de que tal valoración se inserta en un expediente en el que intervienen las dos Consejerías.

También se prevé como medida de fomento la reserva presupuestaria del uno y medio por ciento cultural, **artículo 93**, si bien se suprime, la previsión de que 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 1 por 100 cultural determinado en el artículo 68 de la Ley 16/1985, deberán ser informadas previamente por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

Tal supresión tiene su origen en la aceptación de una de las alegaciones formuladas en el expediente, y tiene por *“fin de no mermar las posibilidades de las entidades locales de acceder a los fondos del uno y medio por ciento cultural del Estado”* solicitándose en aquella alegación *“que en el artículo 93.3 el informe de la consejería competente en materia de patrimonio no sea preceptivo”*.

Respecto de esta medida de fomento procede traer a colación que el artículo 1 bis del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, que aunque no obliga ni vincula a la Comunidad de Madrid, establece que:

*“ ...en el presupuesto de cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado, se destinará una partida de los fondos que sean de aportación estatal, a la financiación de trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español, o de fomento de la creatividad artística. Este porcentaje pasa a ser del 2% y para ello se modificará el Sexto Acuerdo entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio*

de Educación, Cultura y Deporte que estableció el último porcentaje, así como las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.”

Como última medida de fomento el **artículo 94** del Anteproyecto se refiere a la Distinción del protector de patrimonio cultural madrileño, concedida por Orden del titular de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural y que no supone derecho económico alguno.

En último lugar, el Anteproyecto recoge en su **Título IX** la denominada “Actividad de inspección y régimen sancionador”. Este título está dividido en dos capítulos referidos respectivamente, el capítulo I a la actividad inspectora, y el capítulo II al régimen sancionador.

El **artículo 95** atribuye, la potestad de control e inspección en las materias que se regulan en esta ley, a las unidades administrativas que se determinen por la consejería competente en materia de patrimonio cultural.

El apartado segundo del artículo 95 atribuye el ejercicio de la actividad de inspección al personal funcionario que se designe al efecto por la consejería competente en materia de patrimonio cultural, lo que se halla en la línea indicada por el artículo 9 apartado segundo del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al disponer que *“en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

En igual sentido el artículo 92 apartado tercero de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada por Ley 7/1985, de 2 de abril, cuando apunta que *“corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el*

*ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”*

Como puede observarse, el último de los preceptos transcritos incluye una proposición que permite encontrar la explicación de la reserva de estas actividades en los funcionarios públicos, y es que en ellos se presume una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Finalmente, puede también traerse a colación el artículo 113 de la Ley 40/2015, que establece una exclusión similar respecto de las sociedades mercantiles públicas, de suerte que *“en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública (...)”*. Tal cautela tiene la misma *ratio* apuntada, por cuanto el personal de dichas sociedades es laboral y no funcionario (art.117.4).

La jurisprudencia reitera que no pueden ser objeto de contrato de servicios, prestaciones que impliquen el ejercicio de autoridad y recuerda que estos servicios no pueden tramitarse de manera continua y permanente. A título ilustrativo, nos remitimos a la Sentencia de la Sección tercera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 525/2019, de 22 de abril (recurso 2280/2016), y a la Sentencia de la Sección Quinta de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1.160/2020, de 14 de septiembre (recurso 5442/2019), referida a la encomienda a TRAGSA de la instrucción de procedimientos sancionadores, la cual concluye en su Fundamento de Derecho Tercero lo siguiente:

“La tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones *sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales*, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la

Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia". (El subrayado es nuestro).

A estos efectos el Acuerdo 65/2016, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, intenta definir qué debe entenderse por ejercicio de potestades públicas. Por su interés lo reproducimos:

"Las funciones a que se refiere el art. 9.2 del EBEP, tanto directas como indirectas, son el núcleo esencial e indeclinable de la actividad administrativa, por lo que no podrán ser objeto de este contrato los servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, debiendo entenderse por "participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas" el ejercicio de todas las potestades administrativas que configuran dicho núcleo, que incluye la elaboración, preparación y aprobación de actos administrativos limitativos de derechos, las actividades de inspección y sanción, exacción de impuestos o la emanación de órdenes de policía, con exclusión de aquellas actividades públicas de carácter meramente auxiliar o de apoyo, ya sean técnicas o administrativas.

En este sentido, el Dictamen de la Abogacía del Estado 6/93 (Ref. A.G. Servicios jurídicos periféricos), "Criterios para delimitar qué actividades de las Administraciones Públicas constituyen el ejercicio de potestades administrativas", señala que "A los efectos de la delimitación de qué actividades constituyen el ejercicio de potestades administrativas debe entenderse, como este Centro expuso en el informe de 17 de marzo de 1993 (ref. A.G. Varios 1/93) —siguiendo la línea de pensamiento de la doctrina mayoritaria —, que dichas potestades son «ciertos poderes reconocidos a las Administraciones Públicas por la Ley y que habilitan a aquéllas para imponer conductas o situaciones de sujeción a terceros sin la voluntad de éstos. Concebido el concepto en estos términos, se trata, evidentemente, de manifestaciones de la situación de supremacía en que las referidas Administraciones se encuentran respecto de los ciudadanos y que, como tales, sólo pueden ejercitarse en el ámbito del Derecho público, ya que en las relaciones de Derecho privado las partes actúan en pie de igualdad. Los ejemplos más significativos de los poderes en cuestión son las potestades reglamentaria, tributaria, expropiatoria, de policía, sancionadora y de autotutela»

Así, las funciones reservadas deben ser aquellas que tengan transcendencia para la situación jurídica de los ciudadanos por afectar a sus derechos y obligaciones, en cuanto se requiere la nota de objetividades e imparcialidad que sólo puede proporcionar el estatuto funcional, de manera que cuánto más intensa es la escala de la intensidad de exigencia de dicho principio, procederá su atribución al personal funcionario, como ocurre, junto con las potestades de expropiación, inspección, sanción o de concesión de subvenciones, en el caso de la participación en la tramitación de procedimientos administrativos, que incluye informes y borradores de resoluciones administrativas o asesoramiento técnico o jurídico, entre otras". (El subrayado es nuestro).

Por razones de seguridad jurídica y con fundamento en todo lo expuesto, resulta obligado que se formule una alusión expresa al personal funcionario en el inciso final del apartado segundo del artículo 95, en el que se omite tal concreción (*sin perjuicio de la función de inspección que pueda desarrollar el personal de otras consejerías en virtud de las competencias que tengan atribuidas de acuerdo con otras leyes*).

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 96** dota del carácter de agente de la autoridad a los funcionarios expresamente designados para el ejercicio de la función inspectora, y establece el deber de colaboración de ciudadanos, entidades y administraciones públicas en el ejercicio de esta función y la formalización de las actas de inspección.

El apartado segundo del artículo 96 dispone que "*los hechos contenidos en las actas y los informes que se elaboren en el ejercicio de la función inspectora gozarán de presunción de veracidad*", lo que tiene su apoyo en el artículo 77 apartado quinto de la Ley 39/2015, cuando señala que "*los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos*

*constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*". Por tanto, ningún impedimento debe oponerse.

El **artículo 97** se rubrica "*medidas provisionales*" y señala, en su apartado primero, que "*si las personas afectadas por los deberes de protección y conservación no cumplieran con las obligaciones de conservación, mantenimiento, restauración, custodia y protección adecuadamente, la consejería competente en materia de patrimonio cultural adoptará las medidas provisionales necesarias para garantizar las indicadas obligaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*".

Como puede leerse, el precepto proyectado hace referencia, en verdad, al incumplimiento del deber de conservación, cuestión ésta que también se afronta, y en términos distintos, en el artículo 99 del Anteproyecto, por lo que se aprecia una suerte de duplicidad regulatoria que debe resolverse por razones de técnica normativa y de seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sobre las órdenes de paralización de las obras a las que se refiere el **artículo 98**, los apartados 1 y 2 recogen la previsión similar a la ya recogida en el artículo 40 de la Ley 3/2013, ampliando, eso sí, el plazo de 15 a 30 días hábiles para resolver esa paralización provisional.

El apartado 3 se refiere a esta posibilidad de paralización de obras pero respecto las obras y/o de las actuaciones en bienes culturales que no hayan sido declarados ni catalogados pero que se aprecie la concurrencia del interés y los valores señalados en el artículo segundo del Anteproyecto, posibilidad que también debía entenderse incluida en el aún vigente artículo 40 apartado primero de la Ley 3/2013. El artículo 25 de la Ley 16/1985 prevé igualmente esta potestad, señalando que "e/

*Organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural. Dicha suspensión podrá durar un máximo de seis meses, dentro de los cuales la Administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística. Esta resolución, que deberá ser comunicada al Organismo que hubiera ordenado la suspensión, no impedirá el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 37.2”.*

El Anteproyecto, a diferencia de la precedente Ley 3/2013, le dedica un procedimiento especial distinto al de aquellos bienes que cuenten ya con alguna declaración o catalogación, y de su contenido se colige que la paralización provisional puede extenderse hasta el plazo de un año, a diferencia de los 30 días referido en el apartado primero ya comentado, y de los seis meses señalado en el transcrito artículo 25 de la Ley 16/1985.

Tal diferencia de extensión temporal en las paralizaciones provisionales requeriría de la correspondiente justificación en la MAIN.

En los supuestos de incumplimientos del deber de conservación de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, el **artículo 99**, prevé determinadas medidas de ejecución forzosa por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid o en su caso, los correspondientes ayuntamientos.

Los medios recogidos en el artículo 99 son algunos de los previstos en los artículos 97 y siguientes de la Ley 39/2015. Así el artículo 99 de la Ley 39/2015 dispone:

“Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo

con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”

Procede llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 99 del Anteproyecto contempla dos medios de ejecución forzosa. De un lado, y en primer lugar, la ejecución subsidiaria (art.99.1), y de otro, la multa coercitiva (art.99.2 a 4). La primera se recoge también en el artículo 36 de la Ley 16/1985, mientras que la segunda se regula en el actual artículo 41 apartados segundo a cuarto de la Ley 3/2013.

Cabe plantearse en esta sede la compatibilidad entre ambas formas de ejecución forzosa, por cuanto la ejecución subsidiaria esté prevista en el artículo 102 de la Ley 39/2015 para la ejecución “*de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado*”, y la multa coercitiva se emplea, entre otros supuestos, para la ejecución de “*actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona*” (artículo 103.1.c de la Ley 39/2015).

La redacción proyectada puede suscitar dudas interpretativas, con grave afcción al principio de seguridad jurídica, en cuanto genera incertidumbre sobre la posibilidad de acumular ambos medios de ejecución forzosa, de suerte que pueda acudir, en primer término, a las multas coercitivas, y en su caso, y en un momento posterior, a la ejecución subsidiaria. Tal circunstancia hace necesario precisar los supuestos en los que se emplearía uno u otro, o en su caso, que quedara de manifiesto que sólo se utilizará uno de esos dos medios de manera alternativa, teniendo en cuenta que el artículo 100 apartado segundo de la Ley 39/2015 dispone que “*si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual*”, y que la ejecución forzosa se efectuará siempre respetando el principio de proporcionalidad (art.100.1 de la Ley 39/2015).

Esta consideración tiene carácter esencial.

La obligación de reparar los daños causados se establece en el **artículo 100** del Anteproyecto de manera similar a lo dispuesto en el artículo 41 apartado primero de la Ley 3/2013.

El **Capítulo II**, bajo el título “*Del régimen sancionador*” , regula la clasificación de las infracciones (art. 101); infracciones leves (art. 102); Infracciones graves (art.103); infracciones muy graves (art.104); Responsabilidad y criterios para la determinación de las sanción (art.105); Sanciones y comiso (art.106); competencia para imponer las sanciones. Prescripción de las infracciones y sanciones (art.107) Relación con el orden jurisdiccional penal (art.108).

Al respecto de la potestad sancionadora de las comunidades autónomas y como ya se informó en el Dictamen de esta Abogacía General de fecha 19 de marzo de 2018, reconoce el Tribunal Constitucional el carácter instrumental de la misma respecto del ejercicio de las competencias sustantivas. De ahí, afirma, que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Las Comunidades Autónomas pueden, así, regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo está, pues, limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (Sentencias, entre otras, 124/2003 y 156/1985).

De otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda *que “el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege”, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”.*

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que “desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), “*la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador*», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”.

La Ley 39/2015 dispone en su artículo 27 apartado primero que “*sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley*”, y añade en su apartado 2 que “*únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley*”. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, “*sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla*” (apdo. 3 del mismo artículo).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que “*la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador*” (STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Bajo las coordenadas expuestas, procede abordar el examen del referido Capítulo II.

A la clasificación de las infracciones se dedica el **artículo 101** cuyo tenor literal es el siguiente:

“Las infracciones administrativas en materia de protección del patrimonio cultural se clasifican en leves, graves y muy graves.”

La tipificación de las infracciones que se realiza en los artículos 102, 103 y 104 responde a los criterios establecidos en la Ley 40/2015, precisamente el artículo 27 de este texto legal dispone:

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.”

Las infracciones tipificadas respectivamente como leves, graves y muy graves en los artículos del Anteproyecto citados reúnen con carácter general las exigencias derivadas de los principios de la potestad sancionadora.

La responsabilidad y los criterios para la graduación de la sanción se regulan de manera conjunta en el **artículo 105** del Anteproyecto, como ya hiciera el artículo 43 de la Ley 3/2013, si bien sería conveniente separar ambas cuestiones en artículos independientes por razones de buena técnica normativa. La redacción proyectada, además, no responde a la separación de apartados, de manera numerada (su primer apartado no está numerado).

Los criterios de graduación responden a lo establecido en el artículo 29 de la Ley 40/2015, considerando además como criterios para la graduación de la sanción otros como: la suspensión de la actividad infractora a iniciativa propia o de modo voluntario antes haber sido requerido legalmente a hacerlo, y haber procedido a reparar o disminuir el daño causado antes de la iniciación del procedimiento sancionador.

El **artículo 106** del Anteproyecto se refiere a las sanciones y comiso que ya regula el artículo 44 de la Ley 3/2013.

El artículo 106 en su apartado 1 establece que *“si los daños ocasionados al patrimonio histórico causados por hechos constitutivos de infracción administrativa pudieran ser valorados económicamente, la sanción podrá consistir en una multa de una vez el valor de los daños causados o del beneficio económico obtenido en función de las circunstancias previstas en los artículos 102 a 104 de esta ley en el caso de infracciones leves; hasta dos o tres veces el citado valor en las infracciones graves; y hasta cuatro o cinco veces dicho valor en las infracciones muy graves. De lo contrario, se aplicarán las sanciones previstas en dicho artículo”*.

Se aprecia una grave confusión en el precepto transcrito, por cuanto la cuantía de la sanción no se hace depender de los criterios de graduación previamente establecidos en el artículo 105 apartado primero, como procedería, sino de *“las circunstancias previstas en los artículos 102 a 104”*, artículos éstos que no regulan la graduación sino la tipificación de las conductas y su clasificación como leves, graves o muy graves. Resulta exigible, por tanto, la revisión de dicho precepto en el sentido indicado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 107** fija la competencia para imponer las sanciones y la prescripción de las infracciones y sanciones. Este artículo 107 establece las mismas competencias para la imposición de las sanciones y los plazos de prescripción que establece el artículo 45 de la Ley 3/2013.

Sin embargo, se incluye un inciso final en el artículo 107, apartado 3, que no consta en el citado artículo 45 apartado cuarto de la Ley 3/2013, de modo que los plazos de prescripción de las sanciones se cuentan *“desde la firmeza de la resolución sancionadora”*. La fijación del *“dies a quo”* de los plazos de prescripción en esos

términos, sin embargo, no se acomoda a las previsiones del artículo 30 apartado tercero de la Ley 40/2015, a cuyo tenor *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”*, por lo que procede su adecuación.

Esta consideración tiene carácter esencial

De igual modo debe cuestionarse la formulación del *“dies a quo”* del plazo de prescripción de las infracciones, al no ajustarse al artículo 30 apartado segundo de la Ley 40/2015, al puntualizar que *“el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”*.

Esta consideración tiene carácter esencial

Desde otra perspectiva, en la designación de los órganos competentes convendría corregir la expresión *“la persona titular de...”* por *“el titular de ...”*.

Finalmente el **artículo 108** pretende regular la relación del régimen administrativo sancionador prescrito con el orden jurisdiccional penal, debiendo hacerse las siguientes observaciones.

En primer término, el artículo 108 apartado primero dispone, en su inciso final, que *“en caso de que no se hubiera iniciado el procedimiento sancionador, se suspenderá igualmente plazo de prescripción de la infracción regulado en el artículo anterior”*. No se alcanza a comprender la significación que pretende otorgarse a esta proposición, pero, en cualquier caso, urge recordar que la suspensión de los plazos de prescripción de las infracciones ha de someterse a las reglas del artículo 30 apartado segundo de la Ley 40/2015: *“Interrumpirá la prescripción la iniciación, con*

*conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”.*

Esta consideración tiene carácter esencial

En segundo término, el apartado segundo del artículo 108 establece que *“si el procedimiento penal incluyera únicamente la imposición de sanción económica, cuando se produzca identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico la consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá adoptar las medidas que considere oportunas para el restablecimiento de la legalidad y reparación de los daños causados”.*

La redacción del inciso inicial carece de la precisión terminológica exigible, pues parece pretender aludir a la sentencia penal, y no tanto al procedimiento penal (en realidad, proceso penal).

Al margen de ello procede ahondar sobre la viabilidad jurídica de que en vía administrativa pudieran adoptarse medidas *“para el restablecimiento de la legalidad y reparación de los daños causados”* si en vía penal no ha mediado orden judicial con tal finalidad.

A estos efectos, es menester recordar que el Código Penal dedica los artículos 321 a 324 a los delitos contra el Patrimonio Histórico, tipificando las diversas conductas y penas, previéndose en el artículo 321 que *“los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”*, y en el artículo 323 que *“los jueces o tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado”.*

Siendo así, el proyectado artículo 108 apartado segundo parece contemplar la posibilidad de subsanar administrativamente la ausencia de la orden judicial de restauración o reconstrucción a que se refieren los artículos 321 y 323, cuestión que, pudiera pensarse, cabría enlazar con el principio *non bis in ídem*, que, como sabemos, impide sancionar (en este caso, judicial y administrativamente) dos veces un mismo hecho, concurriendo identidad de sujetos, hechos y fundamento. Tal principio proscribe la imposición de una doble sanción.

Sin embargo, debe descartarse el juego del principio *non bis in ídem*, al no poder atribuirse naturaleza sancionadora a esa orden de restauración o reconstrucción. Esto es, la reparación de los daños causados es un deber u obligación jurídica que pesa sobre las personas que causen daños a los bienes protegidos, en los términos del artículo 100 del Anteproyecto, sin que quepa calificarlo como sanción. Tal circunstancia impide oponer reparo alguno a la regulación comentada, más allá de la crítica terminológica apuntada *ut supra* respecto del inciso inicial.

Finalmente cabe apuntar que la expresión “*el restablecimiento de la legalidad*” debe comprenderse en el sentido estricto señalado por el artículo 100 del Anteproyecto, y por tanto, ajeno a cualquier connotación punitiva administrativa.

Abordamos el estudio de la parte final del Anteproyecto que contiene ocho disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y una Disposición final.

La **Disposición adicional primera**, regula el régimen de protección de los castillos, las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre, así como los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia y cruces de término y su consideración como Bienes de Interés Cultural.

Esta disposición se acomodaría al contenido propio de una Disposición adicional a tenor de lo dispuesto en la Directriz 39ª, en su letra a): “*Los regímenes*

*jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma”.*

A mayor abundamiento, el contenido de esta Disposición se recoge en la Ley 3/2013 en su Disposición Adicional primera.

La **Disposición adicional segunda** se refiere a “*Otros bienes inmuebles con protección de Bien de Interés Cultural*”, en concreto los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que fueron incluidos en expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural, incoados con anterioridad al 14 de abril de 1999, y que no fueron resueltos expresamente.

La redacción proyectada se nos antoja confusa no existiendo, al menos aparentemente, una correlación entre el apartado primero y el apartado segundo, en cuanto que si bien el primero parece pretender aplicar a los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que fueron incluidos en expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural, incoados con anterioridad al 14 de abril de 1999, el régimen de protección que el Anteproyecto confiere a los Bienes de Interés Cultural, el apartado segundo señala que en la aplicación del régimen de protección de los bienes culturales y de los entornos de protección afectados por el apartado anterior, se seguirá lo establecido en los correspondientes expedientes incoados de declaración de Bienes de Interés Cultural, expedientes que se iniciaron de conformidad a una legislación anterior que establecía un régimen de protección distinto al que regula el Anteproyecto.

Además, no queda justificada de manera adecuada en la MAIN la fecha de 14 de abril de 1999 como término utilizado para delimitación expresada.

Y respecto de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que fueron incluidos en expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural, incoados con anterioridad al 14 de abril de 1999, no se alcanza a entender el efecto de la publicación, prevista en el Anteproyecto, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, del listado de estos bienes.

Asimismo resulta cuestionable si se pone en relación con los apartados cuarto y quinto de la misma Disposición, que parecen establecer la posibilidad de que se inicie respecto de estos mismos bienes la incoación de un nuevo procedimiento de acuerdo con la legislación proyectada, pudiendo tener como resultado la declaración de los bienes como Bien de Interés Cultural o como Bien de Interés Patrimonial.

Por todo ello es necesario la reformulación de la Disposición adicional segunda.

Esta consideración tiene carácter esencial

Se establece en la **Disposición adicional tercera** una relación de bienes que quedan sujetos al régimen de protección de los Bienes de Interés Patrimonial. Esta relación de bienes ya se recogía en la Disposición transitoria primera de la Ley 3/2013 cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Catálogos de bienes y espacios protegidos.**

Los Ayuntamientos deberán completar o formar sus catálogos de bienes y espacios protegidos en los términos establecidos en el artículo 16 en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.

Hasta que se produzca la aprobación de dichos catálogos, quedarán sujetos al régimen de protección previsto para los Bienes de Interés Patrimonial los siguientes bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico radicados en su término municipal:

- a) Palacios, casas señoriales, torreones y jardines construidos antes de 1900.
- b) Inmuebles singulares construidos antes de 1936 que pertenezcan a alguna de las siguientes tipologías: iglesias, ermitas, cementerios, conventos, molinos, norias, silos, fraguas, lavaderos, bodegas, teatros, cinematógrafos, mercados, plazas de toros, fuentes, estaciones de ferrocarril, puentes, canales y «viages» de agua.
- c) Fortificaciones de la Guerra Civil española.”

En la Disposición adicional proyectada se atribuye expresamente, como vemos, la protección de los Bienes declarados de Interés Patrimonial a la enumeración recogida en el apartado primero de la Disposición analizada, y el artículo 27 del Anteproyecto incluye de manera expresa a estos bienes en el Catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, Catálogo que también incluye los bienes incluidos en los catálogos de bienes y espacios protegidos por los Ayuntamientos.

Sin embargo, esto no se compadece fácilmente con la posibilidad que se recoge en el apartado segundo de la Disposición, permitiendo que los catálogos de bienes y espacios protegidos de los municipios puedan *“exceptuar de esta protección, de forma justificada y de acuerdo con el informe preceptivo y vinculante de la consejería con competencia en patrimonio cultural, a los bienes culturales que no posean el especial interés y significación patrimonial que establece el artículo 12.3 de esta ley. En este caso los catálogos de bienes y espacios protegidos especificarán la protección que le corresponde a los citados bienes”*.

Además, y sin perjuicio de lo anterior, este apartado segundo parece referirse con carácter general a cualesquiera bienes culturales, pero no en concreto a la enumeración del apartado primero, a la que también se refiere el apartado tercero de esta Disposición, por ello y para una mejor sistemática interna de la norma, procedería la reformulación de la Disposición Adicional tercera.

La **Disposición adicional cuarta** se rubrica *“Catálogo del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid”* y expresamente incluye en el catálogo del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid previsto en el artículo 27 del Anteproyecto a todos aquellos bienes culturales que, al amparo de la Ley 3/2013 hubieran sido incluidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Parece acomodarse dicha disposición a lo dispuesto en la Directriz 40.

Ahora bien, el apartado 2 de esta Disposición adicional cuarta no encuentra sistemáticamente encaje en la misma al considerar como Bienes de Interés Patrimonial a las Vías de Interés Cultural declaradas según lo previsto en el artículo 9 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, de manera que, sin perjuicio de la inclusión de estos bienes en el Catálogo como Bienes de Interés Patrimonial, razones de sistemática harían aconsejable emplazar este apartado en una Disposición separada.

Sobre la adaptación y aprobación de los catálogos de bienes y espacios protegidos se ocupa la **Disposición adicional quinta** al disponer en su apartado 1:

“Los ayuntamientos que no hayan modificado sus catálogos de bienes y espacios protegidos, desde 2013, para adaptarlos a la normativa de patrimonio histórico, deberán completarlos o formarlos en los términos establecidos en el artículo 36 en el plazo máximo de cinco años a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.”

Hay que significar que la misma parece, acomodarse al contenido propio de las Disposiciones Adicionales conforme a la Directriz<sup>39a</sup> c) (*Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse*).

La **Disposición adicional sexta** considera entorno de protección a los efectos previstos en el Anteproyecto, en aquellos Bienes de Interés Cultural declarados con la categoría de Monumento que no tuvieran delimitado un entorno de protección a la entrada en vigor de esta ley, y respecto a los cuales el instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente, informado favorablemente por el órgano competente en materia de patrimonio cultural, hubiera delimitado un ámbito de protección.

A los Bienes muebles de la Iglesia Católica se refiere la **Disposición adicional séptima**, remitiéndose a la normativa estatal en cuanto a su enajenación y exportación

e importación de estos bienes, sin que proceda formular al respecto ninguna observación,

La **Disposición adicional octava** determina que la ejecución del Anteproyecto se ajustará a los escenarios presupuestarios plurianuales de la consejería competente en materia de Hacienda de conformidad con la normativa de estabilidad presupuestaria.

La **Disposición transitoria primera**, bajo la rúbrica “*adaptación y terminación de declaraciones*” señala lo siguiente:

- “1. Los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de esta ley continuarán su tramitación de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, si bien estarán sujetos al contenido de la resolución establecido en el artículo 22 de esta ley.
2. Mediante Orden de la consejería competente en materia de patrimonio cultural se podrá definir el entorno de aquellos Bienes inmuebles declarados de Interés Cultural o de Interés Patrimonial cuyo entorno no hubiera sido establecido expresamente a la fecha de entrada en vigor de esta ley”.

El apartado primero sigue, por tanto, el criterio general que, en materia de transitoriedad procedimental, prescribe la Disposición Transitoria tercera, letra a) de la Ley 39/2015 (*a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*), si bien se modula es regla, ya que, en cuanto al contenido de la resolución se aplicaría el artículo 22 del presente Anteproyecto, sin que se aprecie óbice alguno.

El apartado segundo plantea, por su parte, que mediante Orden de la Consejería se podrá definir el entorno de aquellos Bienes de Interés Cultural o de Interés Patrimonial que no lo tuvieran establecido expresamente a la fecha de entrada en vigor del Anteproyecto.

Tal previsión debe ponerse en relación con el apartado primero del artículo 13 del mismo Anteproyecto, en cuyo inciso final se señala lo siguiente:

“Se entiende por entorno de protección de un bien inmueble declarado como como Bien de Interés Cultural o como Bien de Interés Patrimonial el ámbito que lo rodea, permitiendo su adecuada percepción y comprensión cultural. Dicho entorno será delimitado en la correspondiente declaración de Bien de Interés Cultural o Bien de Interés Patrimonial o en un nuevo procedimiento de declaración cuando corresponda a bienes inmuebles ya declarados que no cuenten con entornos de protección”. (el subrayado es nuestro).

El precepto transcrito, como puede leerse, prevé la existencia de un procedimiento de declaración de entorno para esos supuestos particulares, mientras que la norma transitoria analizada no regula procedimiento alguno, sino que prevé que su declaración se realizará directamente mediante Orden, por lo que no se observa una adecuada conciliación entre uno y otro. Tal discordancia debe ser subsanada.

Esta consideración tiene carácter esencial

La **Disposición transitoria segunda**, sobre la adaptación de los planes especiales a los que se refiere el artículo 47 del Anteproyecto, adolece de falta de concreción. El último inciso atribuye al titular de la dirección general allí citada la resolución sobre la adaptación prevista en esta disposición transitoria, pero no se precisa adecuadamente la tramitación de la misma en aspectos como plazos, efectos de la no resolución, por lo que convendría revisar este aspecto, para mayor seguridad jurídica.

La **Disposición transitoria tercera**, establece el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, por lo que las normas sancionadoras posteriores serán de aplicación siempre que resulten más favorables para el infractor, conforme establece el artículo 9.3 de la CE.

La **Disposición derogatoria única** establece, en su primer apartado, una cláusula genérica de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango “se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley”, no obstante lo cual, el inciso final del citado apartado primero y el apartado segundo se acomodan a la Directriz 41ª: *“las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”*.

De esta forma se concreta la derogación de la Ley 3/2013, y se mantiene en vigor, salvo en aquellos aspectos en los que contravengan lo establecido en esta ley, los siguientes reglamentos: el Decreto 79/2002, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; el Decreto 51/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Inventario de Bienes Culturales de la Comunidad de Madrid; el Decreto 52/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid; el Decreto 53/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de las comisiones locales de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid; el Decreto 84/2005, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la reserva del 1 por 100 establecida en el artículo 50 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; el Decreto 121/2005, de 17 de noviembre, por el que se crea la Comisión Regional para la Aplicación del Uno por Ciento Cultural de la Comunidad de Madrid.

En último término, el Anteproyecto dedica su **Disposición final** a la entrada en vigor de la norma, no obstante de acuerdo con la Directriz 38ª *“cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única», acomodándose formalmente a lo indicado en la Directriz 42ª”*.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El **Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid** merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

**Mar González Priego**

**CONFORME**

**EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

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