

R-E. 323/2018. 59T.

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección General de Planificación y Evaluación



Ref.: Sv. OSA/RC
Asunto: Rdo. Informe 10.89/2018 – Id. 3424

CONSEJERÍA DE CULTURA
Secretaría General Técnica

C/ San José, 13
41004 SEVILLA



Adjunto se remite informe que emite esta Dirección General en relación al proyecto de **“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 14/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA”**.

Este informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 15 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Fdo.: Rosa Mª Cuenca Pacheco

DILIGENCIA

Se remite el presente escrito a:

- Sv. Personal y A.G.
- Sv. Presupuestos y G.E.
- X Sv. Legislación y R.
- Sv. Informática
- Sv. Contratación y P.
- Coordinador/a

Sevilla, 10 de 05 de 2018

LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

C/ Alberto Lista nº 16, planta baja 41071 SEVILLA. Teléfono 955065000

FIRMADO POR	ROSA MARIA CUENCA PACHECO	07/05/2018	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN	Pk2jm9771UBSEDTpvEI0jzoGja0sfp	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



10.89.2018

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 14/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA.

Se ha recibido para informe el referido anteproyecto de Ley, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 15 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, alcanzando exclusivamente a los aspectos del anteproyecto en materia de procedimiento administrativo, y de organización de la Administración de la Junta de Andalucía.

En la solicitud de informe -acompañada únicamente del texto del anteproyecto de Ley- se indica una dirección electrónica para poder acceder al expediente administrativo del procedimiento de elaboración del anteproyecto. En la misma se encuentran, entre otros, los siguientes documentos:

- Acuerdo de inicio, firmado el 16 de febrero de 2018 por el Consejero de Cultura.
- Memoria justificativa, suscrita el 15 de febrero de 2018 por el Director General de Bienes Culturales y Museos.
- Memoria económica, suscrita el 15 de febrero de 2018 por el Director General de Bienes Culturales y Museos.
- Informe sobre valoración de las cargas administrativas, suscrita el 15 de febrero de 2018 por el Director General de Bienes Culturales y Museos.

II. CONSIDERACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY.

APARTADO DOS. SE AÑADE UN NUEVO PRECEPTO: "ARTÍCULO 5 BIS. PARTICIPACIÓN CIUDADANA".

Este nuevo precepto -como se indica en la memoria justificativa de 15 de febrero de 2018-, persigue ofrecer capacidad de participación a la ciudadanía. De este modo, se reconoce el derecho a participar en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación y gestión en materia de patrimonio histórico que impulse la Consejería a cualquier persona física o jurídica, así como a "las asociaciones, grupos y entidades relacionadas con la difusión, tutela y conservación del patrimonio histórico, con o sin personalidad jurídica".

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARIA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Entendemos necesario modificar la redacción del precepto, en concreto cuando delimita los sujetos a los que se les reconoce el derecho a participar, puesto que mientras que no supone duda alguna la referencia a (cualquier) persona física o jurídica, no sucede lo mismo con el primer inciso del precepto -"las asociaciones, *grupos* y entidades (...) con o sin personalidad jurídica"-, dado que:

a) En cuanto a las asociaciones y entidades con personalidad jurídica, deberían entenderse incluidas en la expresión "cualquier persona jurídica".

b) En cuanto a los "*grupos*", porque es todo lo que establece en el anteproyecto de Ley sobre los mismos. Puede que por "*grupos*" pretenda aludirse a "*grupos de afectados*", en los términos expresados por el artículo 3.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, puede tenerse en cuenta lo establecido en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación ciudadana de Andalucía, cuyo artículo 6 prescribe que la participación ciudadana podrá ser ejercida directamente o a través de "entidades de participación ciudadana", entre las cuales -apartado 3º.c)- figuran las "agrupaciones de personas físicas o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente, cuya actuación se desarrolle en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo designarse una comisión y un representante de la misma (...)".

APARTADO CUATRO. SE MODIFICAN LOS APARTADOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 13, "INVENTARIO DE BIENES RECONOCIDOS DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ".

1. El apartado 2º comienza determinando que formarán parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes muebles e inmuebles y las actividades de interés etnológico que sean reconocidos como integrantes del patrimonio histórico andaluz mediante resolución de la correspondiente Delegación Territorial (actualmente esta competencia está atribuida por el artículo 13.2º a la *Dirección General* competente en materia de patrimonio histórico) competente en materia de patrimonio histórico *de la provincia en la que radiquen los bienes o se desarrolle la actividad de interés etnológico*.

Al respecto, la nueva redacción crea la duda de a qué órgano directivo correspondería adoptar la resolución cuando la actividad de interés etnológico se desarrolle sobre un ámbito *supraprovincial*.

2. Se ha añadido un último inciso al final del párrafo primero, por el que se establece que la resolución "requerirá la previa tramitación de un procedimiento instruido a tal efecto que deberá resolverse y notificarse en el plazo de *seis meses*".

Llama la atención que, a tenor de los trámites y actuaciones a realizar, la nueva redacción establezca un plazo tan amplio.

Además, hemos de advertir que no parece haber coherencia entre la nueva redacción del artículo 13.2º (del que se deriva que uno de sus trámites más relevantes -'será *incoado* por resolución de la citada Delegación Territorial *previo* dictamen de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico'- se ha situado *fuera* del procedimiento), y lo expresado en la memoria justificativa, cuyo punto tercero parece establecer

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARÍA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

lo contrario, es decir, que el dictamen de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico tendrá lugar como un trámite del -una vez incoado el- procedimiento administrativo. Es algo sobre lo que no puede haber dudas o diferentes interpretaciones.

Lo cierto es que la exposición de motivos del anteproyecto de ley y el informe de valoración de cargas administrativas indican que "se ha dado una nueva redacción a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 13, con el fin de regular *un breve* procedimiento para la declaración de los bienes (...) como integrantes del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, *que prescinda de trámites innecesarios*".

De acuerdo con lo anterior, y no existiendo en el expediente de elaboración del anteproyecto una detallada relación de los trámites y actuaciones a realizar en el procedimiento -con su correspondiente estimación temporal-, que justifiquen la necesidad de disponer de seis meses para adoptar y notificar la resolución de este procedimiento administrativo, debería reconsiderarse el plazo para que se ajuste a las exigencias derivadas del derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a que los procedimientos sean resueltos en un plazo 'razonable' (artículo 31 del Estatuto de Autonomía y artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía).

3. El último párrafo del apartado segundo se ha modificado para que, en lugar de determinar que

"(...) contenidos en los catálogos urbanísticos, una vez que hayan sido incluidos en el registro administrativo previsto en la normativa urbanística. A tal fin la Consejería responsable del citado registro comunicará a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico las inscripciones que en el mismo se produzcan".

pase a determinar que:

"(...) contenidos en los catálogos urbanísticos, una vez que éstos hayan sido aprobados definitivamente y comunicados por los ayuntamientos a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico".

La modificación proyectada supondrá *la imposición de una nueva carga* administrativa a las entidades locales, respecto de la que no existe ningún tipo de justificación ni en la exposición de motivos del anteproyecto de ley, ni en el informe de valoración de cargas administrativas, ni tampoco en la memoria justificativa.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el régimen general de remisión de actos y acuerdos a la Administración de la Junta de Andalucía por parte de las entidades locales es el establecido en el Decreto 41/2008, de 12 de febrero. El reglamento andaluz prescribe que las entidades locales remitirán sus actos y acuerdos *a la correspondiente Delegación del Gobierno* de la Junta de Andalucía, así como que la remisión -que se efectuará por medios electrónicos-, tendrá lugar en los diez días siguientes a su aprobación.

Es el artículo 5 de este Decreto el que precisa que, una vez recibido un acto o acuerdo de la Entidad Local, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía lo remitirá en el plazo de cinco días a

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARIA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 3/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

las Delegaciones provinciales de las Consejerías que puedan resultar competentes por razón de la materia, las cuales podrán solicitar de la entidad local la ampliación de la información remitida.

En definitiva, si no existe una justificación suficiente para la imposición de esta nueva carga administrativa a las entidades locales, deberá procederse a modificar la redacción que el anteproyecto da al apartado tercero del artículo 13.2º. De lo contrario (si existe una razón suficiente y proporcionada para imponerla), debería figurar expresa y justificadamente en el expediente de elaboración del anteproyecto.

APARTADO CINCO. SE MODIFICA EL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 14.

1. El artículo 14.3º regula la obligación de los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre bienes de interés cultural de facilitar la *visita pública gratuita*. El apartado tercero, en su redacción vigente, está compuesto por un solo párrafo, mientras que con la modificación a operar por el anteproyecto de ley, pasará a tener un mayor contenido, estructurado en cuatro párrafos.

Las modificaciones realizadas por el anteproyecto en el primer párrafo consisten en especificar que esta visita será, al menos, de *un día a la semana*, -frente a la obligación actual, que es de, al menos, *cuatro días al mes*-, y en añadir que ese día será 'previamente señalado' por los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales afectados.

Es en el párrafo segundo donde el anteproyecto realiza una sustancial modificación respecto de las obligaciones formales de los afectados, estableciendo que:

“La información del párrafo anterior deberá ser *comunicada previamente* a la Delegación Territorial competente en materia de patrimonio histórico de la provincia en la que radique el bien de interés cultural *con una antelación mínima de un mes a la fecha de implantación de la visita pública*. Recibida la comunicación, la citada Delegación Territorial **comprobará** la información presentada al efecto y, en su caso, *podrá requerir que se subsane o complete* a fin de garantizar el acceso de la ciudadanía al bien de interés cultural de que se trate. En este último caso, no podrá efectuarse la visita pública hasta que se cumplimente el requerimiento. Transcurrido el mes sin producirse dicho requerimiento se podrá iniciar la visita pública”.

Se trata, pues, de una nueva carga administrativa (no está prevista en el vigente artículo 14.3º) cuya calificación jurídica no resulta sencilla, puesto que los términos empleados son los relativos a las '*comunicaciones*' y, sin embargo, el modo en que el anteproyecto determina que se ha de dar cumplimiento a esta obligación -y el resto de determinaciones sobre sus consecuencias y efectos-, parecen ser propios de una *solicitud de autorización*.

Son varias las razones por las que descartamos que esta obligación participe de la naturaleza de las '*comunicaciones*' reguladas en el artículo 69 de la Ley 39/2015, pudiendo referir dos de las principales:

- La primera es que el artículo 69.3 prescribe que las comunicaciones permitirán el ejercicio del derecho o el inicio de la actividad “desde el día de su presentación”, mientras que el anteproyecto se separa abiertamente de esta previsión, para exigir que la denominada *comunicación* ha de tener lugar con una antelación mínima de un mes a la fecha de implantación de la visita pública gratuita.

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARIA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN	PK2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

- La segunda es que la comunicación del artículo 69 de la Ley 39/2015 parece corresponder con una actividad de servicios o de otra índole que tenga efectos *favorables* para el interesado (se trata de un mecanismo sustitutivo de la 'autorización'), mientras que la regulada en el artículo 14.3º del anteproyecto es una actividad impuesta, obligatoria, para el propietario de un bien de interés cultural.

En este sentido, extrañan las consecuencias que el anteproyecto asigna al supuesto de que el propietario no atienda el requerimiento de subsanación de la comunicación: "no podrá efectuarse la visita pública hasta que se cumplimente el requerimiento". Es decir, de algún modo quedará *en manos* del sujeto obligado a cumplir con la visita pública gratuita que ésta tenga lugar o no.

Cierto es que esa situación estaría tipificada como infracción leve -artículo 110.a)-, pero no debe olvidarse que estaría afectando negativamente sobre la ciudadanía, que vería cómo su derecho a conocer ese BIC a través de una visita gratuita queda en suspenso.

En definitiva, entendemos necesario modificar el segundo párrafo del artículo 14.3º para darle un tratamiento adecuado.

2. Por otra parte, hemos de emitir dos consideraciones adicionales sobre este segundo párrafo del artículo 14.3º.

La primera es que a pesar de *la creación de una nueva carga administrativa*, en el expediente de elaboración del anteproyecto no existe una valoración de la misma, y de los motivos que han llevado a la conclusión de que está justificada y es proporcionada, lo que debería subsanarse (en función de la redacción final que se dé).

Así, en el informe de valoración de cargas administrativas de 15 de febrero de 2018, se relacionan una serie de hitos o aspectos del anteproyecto de ley y, en lo relativo a la modificación del artículo 14.3º se limita a mencionar (como el tercero de esos hitos) lo siguiente:

"Garantizar que la visita pública gratuita a los bienes de interés cultural se realice compatibilizándose con el derecho a la intimidad personal o familiar de los propietarios o poseedores de esos bienes",

Además, el informe referido finaliza exponiendo que

*"En conclusión, a tenor de lo anteriormente expuesto y en virtud de la propia naturaleza del Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, que afecta a cuestiones fundamentales inherentes a la tutela, protección, conservación y difusión de los bienes integrantes del patrimonio histórico, dicho Anteproyecto **no puede concebirse como una carga administrativa añadida**".*

La segunda es que dado que la obligación impuesta por este párrafo a los propietarios de un BIC es una novedad, y puesto que la información que estos han de proporcionar a la correspondiente Delegación Territorial se considera de especial relevancia -hasta el punto de que el requerimiento realizado para que se subsane o complete, dejará en suspenso el derecho de la ciudadanía a la visita gratuita-, debería contemplarse que esa obligación se practicará a través del *formulario* o *modelo* que será aprobado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, tal y como prevé la Ley 39/2015, de 1 de

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARIA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN	PK2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

octubre, tanto respecto de las solicitudes, como de las comunicaciones (artículos 66 y 69, respectivamente).

La necesidad de aprobar este formulario parece especialmente importante dado que -de acuerdo con la disposición transitoria única del anteproyecto-, *todos* los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales afectados por la obligación de permitir esta visita pública gratuita, dispondrán de *seis meses* para comunicar a la correspondiente Delegación Territorial el día de la semana en que tendrá lugar.

APARTADO VEINTISIETE. SE MODIFICA EL TÍTULO Y EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 118, “INCOACIÓN, RESOLUCIÓN Y MEDIDAS CAUTELARES”.

En el apartado primero de este precepto se añade, como inciso final, que “el plazo para la resolución y notificación del procedimiento sancionador **será de seis meses**”.

La exposición de motivos del anteproyecto trata esta cuestión indicando que la Ley 39/2015, de 1 de octubre “no establece un plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, por lo que si las leyes reguladoras específicas no fijan un plazo máximo, éste será de tres meses y como la tramitación de un procedimiento sancionador en materia de patrimonio histórico en este plazo *es de difícil cumplimiento*, por lo que se ha establecido en la nueva redacción del artículo 118.1 un plazo de seis meses para la resolución y notificación del procedimiento sancionador”.

La memoria justificativa de 15 de febrero de 2018, además de lo anterior, subraya que la Ley 39/2015 deroga el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y que al no establecer un plazo dicha Ley, “éste será de tres meses, y tramitar un expediente sancionador en este plazo, debiendo notificar una propuesta de resolución, *es práctica y materialmente imposible*”.

Al respecto, entendemos que el hecho de que durante la vigencia del referido Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el plazo para adoptar y notificar la resolución de procedimiento sancionador ha venido siendo el de seis meses -por aplicación del artículo 20 del referido reglamento estatal (precepto no básico, según su artículo 1.1º)-, no es razón suficiente para que la modificación a operar por este anteproyecto de ley tenga *necesariamente* que establecer aquel plazo de seis meses.

Es decir, deberían haberse analizado -y formar parte del expediente de elaboración del anteproyecto- los trámites y actuaciones de ineludible realización en este procedimiento sancionador y, a partir de lo anterior, concluir cual es el plazo 'razonable' (artículo 31 del Estatuto de Autonomía y artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía) para que pueda ser adoptada y notificada la resolución. No proceder, sin más, a *recuperar* aquel plazo de seis meses establecido por una norma reglamentaria estatal, de carácter no básico.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. VISITA PÚBLICA A BIENES DE INTERÉS CULTURAL.

1. La disposición prescribe que las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos reales “adaptarán en el plazo de 6 meses la visita pública” de los Bienes de Interés Cultural a lo contemplado en el artículo 14.3º.

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA ROSA MARIA CUENCA PACHECO	04/05/2018	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por seguridad jurídica, debería precisarse *desde cuando* se computa dicho plazo (p.e. desde la entrada en vigor de la nueva Ley).

2. Debería modificarse el 'título' de la disposición transitoria, para incluir el rasgo que parece más característico de la visita regulada en el artículo 14.3º del anteproyecto: que se trata de una visita 'gratuita'.

EL DIRECTOR GENERAL DE
PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Fdo: Rafael Carretero Guerra.

Fdo: Rosa Mª Cuenca Pacheco.

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA	04/05/2018	PÁGINA 7/7
	ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
VERIFICACIÓN	Pk2jm865THK1SPMygAoRpoXq9n51u5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

