

Expediente Núm. 217/2014
Dictamen Núm. 232/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de agosto de 2014 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo, rubricado como preámbulo, en el que se alude a la necesidad de abordar el desarrollo general de detalle de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, “en los aspectos más necesitados de concreción”, una vez que ya se ha acometido su reglamentación orgánica

mediante el Decreto 126/2001, de 18 de octubre, por el que se regula la Composición y Funcionamiento de la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias; el Decreto 15/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, y el Decreto 18/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la Comisión de las Inversiones con cargo al Uno por Ciento Cultural en Obras Públicas.

En el preámbulo se recoge, a continuación, la estructura de la ley con sucinta referencia al contenido de los títulos, capítulos y secciones en que se divide.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único que aprueba el "Reglamento General de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural".

Por su parte, el proyecto de Reglamento consta de ciento veinticuatro artículos, todos ellos rotulados y agrupados en un título preliminar y dos títulos más, y una parte final, compuesta por tres disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y dos finales.

El título preliminar está dividido en dos capítulos dedicados, respectivamente, al Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias y a la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias. El título I, rubricado "De las Categorías de protección", consta de tres capítulos. Los dos primeros se ocupan de los bienes declarados de interés cultural y de los incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, y están divididos a su vez en secciones, en tanto que el capítulo III se dedica a los bienes incluidos en los catálogos urbanísticos. El título II, intitulado "Del régimen jurídico general de protección", cuenta con tres capítulos -el I y el III organizados internamente en secciones- que tratan, respectivamente, del régimen general aplicable a todos los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias y del que corresponde a los bienes de interés cultural y al patrimonio arqueológico, etnográfico e inmaterial.

En la parte final, las disposiciones adicionales se ocupan de la inscripción en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias, del régimen de garantías de las ayudas con carácter de anticipo reintegrable y la conversión a euros de las cuantías de las multas establecidas en la Ley de Patrimonio Cultural. Las disposiciones transitorias primera y segunda establecen el régimen aplicable a las intervenciones en bienes muebles e inmuebles declarados de interés cultural antes de la entrada en vigor de la norma; la tercera y la cuarta disponen la aplicabilidad de la nueva norma a los procedimientos de delimitación de entornos de protección de los Bienes de Interés Cultural “incoados con anterioridad a 1985” y a los procedimientos de declaración de ruina iniciados tras su entrada en vigor; la quinta exceptúa la aplicación del Reglamento respecto de las estructuras y materiales arqueológicos recuperados como resultado de intervenciones arqueológicas autorizadas y no finalizadas a la fecha de su entrada en vigor, y la sexta determina la necesidad de obtener autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural para la realización de actuaciones en las zonas afectadas por la delimitación provisional de los trayectos asturianos incluidos en la declaración del Camino de Santiago como Conjunto Histórico en tanto “no se proceda a la aprobación del Plan Especial a que hace referencia la disposición adicional quinta de la Ley 1/2001, de 6 de marzo”. La disposición derogatoria única deja sin efecto el Decreto 126/2001, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Composición y Funcionamiento de la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias, y el Decreto 15/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, incluyendo además una cláusula de salvaguardia. La disposición final primera contiene una habilitación al titular de la Consejería para “dictar las instrucciones precisas para la confección de las fichas técnicas del Registro de Bienes de Interés Cultural y del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias para su procesamiento informático, así como dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo e interpretación” de la norma, y

la segunda dispone su entrada en vigor "a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias".

2. Contenido del expediente

Con fecha 11 de diciembre de 2013, la Jefa del Servicio de Patrimonio Cultural suscribe sendas memorias, justificativa y económica, en las que, respectivamente, expresa que la aprobación de la norma atiende a la necesidad de "conseguir una mayor concreción que permita completar el orden protector deseado por el legislador", y reseña que su aplicación no tendrá "repercusión presupuestaria alguna", dado que "no genera gastos ni ingresos, desarrollando únicamente el marco jurídico general que define la Ley de Patrimonio Cultural". Con la misma fecha elabora una tabla de vigencias.

Mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 16 de diciembre de 2013 se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la norma.

Se incorpora al expediente, a continuación, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992.

El texto proyectado se somete seguidamente a información pública por un plazo de veinte días hábiles, formulando alegaciones en este trámite la Asociación Asturiana de Antropología y Patrimonio Etnológico; la Asociación Profesional de Arqueólogos, Conservadores y Museólogos de Asturias; la Asociación de Profesionales Independientes de la Arqueología de Asturias; la formación política Foro de Ciudadanos; la Asociación de Vecinos San Emiliano de Vega; el Colectivo de Vega en Defensa del Medio Rural; el Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias; la Agrupación de Colectivos Asturianos; la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes, y los Ayuntamientos de Grandas de Salime y de Siero.

La Asociación Asturiana de Antropología y Patrimonio Etnológico

considera que el programa anual de excavaciones, exploraciones e investigaciones arqueológicas contemplado en la norma debería extenderse a todas las tipologías de patrimonio cultural. Asimismo, entiende que habrían de desarrollarse reglamentariamente los planes de protección del patrimonio cultural, y que la Comisión de Etnografía debe extender sus funciones actuales al estudio e informe del patrimonio inmaterial. Propone que la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias incluya a un representante de la Red de Museos Etnográficos de Asturias, así como la creación de una base de datos de hórreos, paneras y cabazos susceptibles de traslado. Finalmente, justifica la conveniencia de eliminar las limitaciones impuestas a la construcción de estos bienes y sus usos y sugiere el establecimiento de medidas de conservación, protección y promoción de todos los elementos patrimoniales etnológicos distintos de los anteriormente citados.

La Asociación Profesional de Arqueólogos, Conservadores y Museólogos de Asturias echa en falta el desarrollo del artículo 19 de la Ley en lo relativo a la notificación o publicación de la declaración de bien de interés cultural, así como la fijación de mecanismos de garantía para que los bienes culturales reconocidos en el transcurso de cualquier clase de intervención puedan ser sometidos de oficio a valoración por la Consejería. Estima que el artículo 50.2 debería contemplar expresamente la necesidad de notificación a los propietarios, y sugiere incorporar en el artículo 54 una mención al sistema de referencia geodésica oficial a partir del 1 de enero de 2015. Entiende que la prospección arqueológica debe realizarse como medida preventiva en todas las intervenciones que impliquen modificación de rasantes, alteraciones topográficas o movimientos de tierra; que el derecho de preferencia que el artículo 99 de la norma confiere al investigador ha de conjugarse con mecanismos de coordinación entre los diferentes intervinientes con el fin de no perjudicar la transmisión de la información, y que el artículo 100 ha de diferenciar entre seguimiento continuo y periódico, incorporando en el apartado g) una referencia a los bienes muebles. Plantea que determinados aspectos,

como las obligaciones de los solicitantes de autorización para el desarrollo de actividades arqueológicas, la idoneidad técnica de los directores de tales trabajos, la especificación de las muestras que deben recogerse según el tipo de intervención o los criterios con arreglo a los cuales deberá realizarse el expurgo de materiales, deberían ser objeto de desarrollo en la norma en tramitación. Considera procedente la eliminación del efecto desestimatorio del silencio respecto de las solicitudes de autorización para el desarrollo de intervenciones arqueológicas, y entiende que la norma debería imponer, respecto del traslado de hórreos, que sea realizado por personal con titulación adecuada a su naturaleza. También alude a la necesidad de desarrollo en la norma de los bienes del patrimonio etnográfico distintos de hórreos, paneras y cabazos, así como del patrimonio histórico-industrial, y pone de manifiesto algunos errores de remisión entre preceptos.

La Asociación de Profesionales Independientes de la Arqueología de Asturias solicita la ampliación del plazo de entrega de las memorias de intervenciones arqueológicas a tres años, y pide que las autorizadas antes de la entrada en vigor de la disposición continúen rigiéndose por la normativa anterior. Entre otras observaciones que se refieren a aspectos de carácter técnico, subsanación de omisiones y corrección de errores materiales, propone incluir entre los bienes inventariados las categorías de "quintana" y "casería", así como las de "vía histórica" y "obras de ingeniería y arquitectura militar de época moderna y contemporánea". Igualmente, sugiere incorporar nuevos datos a los susceptibles de inscripción en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, y que se complete la regulación relativa a los catálogos urbanísticos con el establecimiento de criterios de catalogación y el desarrollo del contenido de las fichas de los catálogos. Pone de manifiesto la necesidad de que la disposición proyectada se adapte a la terminología de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, actualmente en vigor, y propone una redacción alternativa para distintos preceptos en este ámbito. Por otra parte, en lo que se refiere al régimen aplicable al patrimonio arqueológico, formula

numerosas observaciones referidas fundamentalmente al procedimiento de autorización de las intervenciones en sus diferentes fases, y cuestiona la regulación del contenido de la memoria arqueológica, del inventario y del depósito de materiales. Reprocha al desarrollo reglamentario la ausencia de un tratamiento completo del patrimonio etnográfico e industrial; se opone a las limitaciones impuestas a la construcción de hórreos, paneras y cabazos, por considerar que exceden el marco legal, y propone la creación de un registro de instalaciones de esta clase de bienes susceptibles de traslado.

Foro de Ciudadanos aduce que la norma no integra un auténtico reglamento general, en tanto le falta concreción en lo relativo al patrimonio etnográfico y al industrial, toda vez que debería desarrollar ciertos aspectos que en la Ley de Patrimonio Cultural se remiten a un tratamiento posterior. Considera que el régimen de protección establecido para los bienes arqueológicos frente a los riesgos derivados de actividades urbanísticas, de infraestructuras o industriales no es el adecuado, y apunta la necesidad de coordinar el texto reglamentario en proyecto con la normativa urbanística. Entiende, asimismo, que el Consejo del Patrimonio Cultural queda "totalmente anulado", al no tener sus informes la consideración de vinculantes en todo caso, y critica el procedimiento de designación de los miembros de dicho órgano consultivo y de la Comisión de Valoración de Bienes, al entender que este sistema los convierte en instrumentos sometidos al albur político.

La Asociación de Vecinos San Emiliano de Vega y el Colectivo de Vega en Defensa del Medio Rural, así como la Agrupación de Colectivos Asturianos y la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes, coinciden en negar que el Decreto en elaboración aborde la aprobación de un reglamento general, pues adolece de falta de concreción en cuanto al desarrollo del patrimonio etnográfico y del industrial. Estiman, por otra parte, que remitir el establecimiento del régimen de protección del Camino de Santiago a los planes especiales municipales contraría la disposición adicional quinta de la Ley de Patrimonio Cultural. Señalan que la norma en tramitación ha de adaptarse a las prescripciones de la

nueva Ley de Evaluación Ambiental, que debe establecerse un régimen propio para el Inventario del Patrimonio Cultural y que la regulación relativa a los entornos de protección es insuficiente. Consideran, además, que el tratamiento de los catálogos urbanísticos los deja sin valor y provoca situaciones contrarias a la legalidad, y subrayan que la atención del patrimonio arqueológico resulta escasa.

El Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias cuestiona la consideración de la norma como reglamento general, sugiere la adopción de diversas medidas para reforzar la presencia de la arquitectura en el ámbito de la protección del patrimonio y propone una redacción alternativa para numerosos preceptos en aras de conseguir una regulación más exhaustiva o una mayor precisión técnica a lo largo de todo el articulado.

El Ayuntamiento de Grandas de Salime entiende que la disposición transitoria quinta del Reglamento proyectado contraviene el artículo 67.4 de la Ley de Patrimonio Cultural, y el de Siero, tras afirmar que ciertas previsiones de la norma suponen una intromisión ilegítima en la autonomía municipal, plantea las dificultades -incluso de índole técnica- que introduce la aplicación de la normativa contenida en el Reglamento general; en concreto, en lo relativo a la asunción de la responsabilidad derivada de la anulación o modificación de licencias legalmente concedidas por causa de la declaración de bienes de interés cultural, de la intervención municipal en los procedimientos de declaración de ruina, sobre todo en los casos de urgencia, y de la inspección de edificios protegidos.

Con fecha 3 de abril de 2014, la Jefa del Servicio de Patrimonio Cultural libra un extenso informe en el que expresa razonadamente los criterios que le sirven de fundamento para la asunción o rechazo de las observaciones formuladas, elaborándose a continuación un nuevo texto que se remite a la Comisión Asturiana de Administración Local. En sesión celebrada el día 25 del mismo mes, este órgano consultivo emite informe favorable al proyecto de Decreto, precisando que, "no obstante, se recoge la propuesta del Presidente

de la FACC de poder presentar nuevas alegaciones al texto definitivo en un plazo razonable”.

El día 13 de mayo de 2014 el Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias “acuerda tomar razón del estado de tramitación y contenido del Reglamento de desarrollo de la Ley de Patrimonio Cultural”, según certifica su Secretaria.

Mediante oficio de 15 de mayo de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto proyectado a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público para informe y a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones.

El día 19 de mayo de 2014, la Jefa del Servicio de Patrimonio Cultural traslada a la Secretaría General Técnica las observaciones planteadas por el Director de Disciplina Urbanística y Planeamiento y el Jefe del Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Avilés, básicamente relacionadas con cuestiones relativas al procedimiento y alcance de las órdenes de ejecución, al ámbito de aplicación municipal de la declaración de ruina, a las actuaciones en supuestos de amenaza de ruina física inminente, a la instrucción del procedimiento para su declaración, a la intervención autonómica posterior a la resolución del expediente, a las autorizaciones de intervención en bienes inmuebles de interés cultural y a la construcción de hórreos, paneras y cabazos de nueva planta.

El día 26 del mismo mes, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia suscribe un informe en el que se formulan diversas observaciones al texto proyectado, fundamentalmente sobre cuestiones de técnica normativa.

El día 30 de mayo de 2014 tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que la Federación Asturiana de Concejos plantea numerosas alegaciones que, resumidamente, atañen a la incorporación al texto de la regulación referente al uno por ciento cultural, a la designación de vocales, al régimen de funcionamiento y

atribuciones del Consejo del Patrimonio Cultural, a la regulación de los catálogos urbanísticos y de las órdenes de ejecución, a la declaración de ruina, al régimen específico aplicable al patrimonio arqueológico y al contenido de las disposiciones transitorias primera y segunda.

Con fecha 3 de junio de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria expresa, con el conforme del titular de la Dirección General de Presupuestos y Sector Público, su juicio favorable a la aprobación de la disposición.

En sendos informes, librados el 19 de junio de 2014 por la Jefa del Servicio de Patrimonio Cultural, se analizan las observaciones efectuadas por la Federación Asturiana de Concejos y por la Consejería de Presidencia, motivando la admisión o rechazo de cada una de ellas.

El día 24 de junio de 2014, la Jefa del Servicio de Patrimonio Cultural suscribe un documento en el que expresa que "la memoria económica de fecha 11 de diciembre de 2013 sigue siendo válida, por cuanto la tramitación del citado anteproyecto no supone repercusión presupuestaria alguna". Seguidamente, precisa, "en lo que respecta al uno por ciento cultural", que "este no ha sido objeto de desarrollo en el anteproyecto, puesto que su regulación en la Ley de Patrimonio Cultural únicamente exige la creación de una comisión técnica, en funcionamiento ya desde el año 2002, no precisando de ningún otro desarrollo reglamentario".

Con fecha 26 de julio de 2014 se remiten a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora las observaciones formuladas por la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, todas ellas referentes al tratamiento de la evaluación de impacto ambiental en la disposición. El Servicio de Patrimonio Cultural las analiza en un informe de 17 de julio de 2014, proponiendo asumir alguna de las realizadas.

Al expediente se incorpora, a continuación, el nuevo texto resultante de las modificaciones introducidas con motivo de las alegaciones aceptadas en los trámites sucesivos.

El proyecto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 24 de julio de 2014, según certifica ese mismo día la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de agosto de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

Apreciado que el mismo se encuentra incompleto, al faltar en él el preceptivo informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, mediante escrito de 1 de octubre de 2014 el Presidente del Consejo Consultivo del Principado de Asturias solicita a la autoridad consultante, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, la remisión del citado documento.

El día 8 de octubre de 2014, se recibe en el registro de este órgano consultivo el informe de la Secretaria General Técnica, fechado el 21 de julio de 2014, favorable a la aprobación del proyecto por considerar que se “ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La potestad reglamentaria que el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía reconoce al Consejo de Gobierno está sujeta a límites formales precisos, siendo uno de los más relevantes el que somete su ejercicio al procedimiento establecido al efecto, el de elaboración de disposiciones de carácter general, que se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

En el curso de la instrucción del procedimiento que analizamos se han librado las memorias justificativa y económica exigidas por la ley, así como el informe de la Consejería competente sobre las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto de disposición.

Respecto a la memoria justificativa hemos de advertir, no obstante, que la justificación sobre la necesidad y oportunidad del proyecto se reduce a expresar, en una sola línea, que el desarrollo reglamentario "es aconsejable para conseguir una mayor concreción que permita completar el orden protector deseado por el legislador". Mediante esta práctica se convierte así tal documento -esencial en la preparación del texto normativo- en un mero trámite

rituario, vacío, inútil y digno de reproche, en tanto que no permite contestar a las preguntas fundamentales a las que debería dar respuesta toda memoria de esa naturaleza, y que, como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su Memoria de 2002, vendrían a ser las siguientes: ¿Cuáles son las normas existentes?, ¿Cómo se aplican en la práctica tales normas?, ¿Cuáles son los intereses en presencia?, ¿Por qué debe establecerse una nueva regulación?, ¿Qué se pretende con la nueva regulación?, ¿Puede esperarse otra oportunidad mejor o debe aprobarse precisamente ahora?, ¿Qué impacto producirá?, ¿Qué grado de cumplimiento se espera? y ¿Qué debe añadirse para que se cumpla? No cabe ignorar que, en similar sentido, el Tribunal Supremo ha aludido en numerosas ocasiones al valor materialmente esencial de la memoria justificativa al señalar que “pone de relieve esos aspectos positivos de la decisión y los hace patentes frente a los administrados, ofreciendo así a estos las razones de la decisión, cumpliendo función análoga, en cuanto a sentido e importancia, a la motivación de los actos administrativos, plasmando, en relación a los reglamentos, el principio general de transparencia establecido en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992” (por todas, Sentencia de 27 de noviembre de 2006 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª-). Finalmente, no debe obviarse el impulso dado en los últimos años a la obligación de motivar mediante la importación de la técnica de la evaluación de impacto normativo que tanto el ordenamiento estatal -a través del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo- como los de algunas Comunidades Autónomas han incorporado al procedimiento de elaboración de sus disposiciones reglamentarias siguiendo las recomendaciones y la propia práctica de la Comisión Europea, que utiliza dicha técnica en la evaluación de sus propios proyectos. Con la memoria de análisis de impacto normativo se trata, según se expresa en la exposición de motivos del citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, de “garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello

resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias”.

En otro orden de cosas, el texto proyectado se ha sometido a informe del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias y de la Comisión Asturiana de Administración Local, así como al trámite de información pública. Igualmente, se ha incorporado al expediente una tabla de vigencias, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones y se han elaborado varios informes en los que se analizan las formuladas, a excepción de las realizadas por el Ayuntamiento de Avilés, justificándose motivadamente su asunción o su rechazo. Finalmente, el proyecto ha sido objeto de informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora.

Por ello, y al margen de lo anteriormente señalado, hemos de concluir que la tramitación de la norma en elaboración ha sido, en general, acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La actuación de los poderes públicos en la materia a que la norma se refiere ha de orientarse a la consecución de los mandatos expresados en los artículos 44.1 y 46 de la Constitución. Establece el primero de los preceptos citados que “Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”, en tanto que el segundo dispone que aquellos “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". Tales obligaciones se erigen en principios rectores de la política social y económica y, como tales, informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de todos los poderes públicos.

En el ámbito regional, el artículo 9.2, letra e), del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias encomienda a las instituciones autonómicas la misión de velar por facilitar la participación de los ciudadanos en la vida cultural de Asturias, dentro del marco de sus competencias, y atribuye a la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1, apartados 17, 18 y 20, competencia exclusiva en materia de "Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga y conservatorios de música de interés del Principado de Asturias, que no sean de titularidad estatal"; de "Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, incluida la arqueología industrial, monumental, arquitectónico, científico y artístico de interés para el Principado de Asturias", y de "Cultura, con especial atención a la promoción de sus manifestaciones autóctonas y a la enseñanza de la cultura asturiana, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución". En el ejercicio de estas competencias, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que deberá ejercer respetando, en todo caso, lo establecido en la Constitución.

Al amparo de esta competencia se aprobó la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, cuya finalidad -según expresa en su preámbulo- no es otra que la de profundizar en la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural una vez evidenciada la "necesidad de contar con instrumentos jurídicos más activos, de coordinar los esfuerzos entre las distintas administraciones, de contemplar la protección de aspectos del patrimonio cultural hasta ahora no suficientemente valorados y de promover el empleo de los medios necesarios para cumplir con rigor las obligaciones que tienen los poderes públicos".

La disposición final primera de la Ley de Patrimonio Cultural contiene una autorización al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias “para dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta Ley que sean necesarias, y, en particular, para actualizar la cuantía de las sanciones establecidas en el artículo 111 de esta Ley”.

Además de esta habilitación de carácter general el texto legal contiene numerosos mandatos dirigidos al desarrollo reglamentario. Así, los artículos 7.4 y 8.3 le encomiendan determinar el “funcionamiento y organización” del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias y del “funcionamiento y composición” de la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias. Igualmente, ha de ser objeto de desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento de modificación de la delimitación del entorno de protección o de las determinaciones y criterios para la conservación de los Bienes de Interés Cultural (artículo 21); la organización y funcionamiento del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (artículo 25); la regulación del funcionamiento de las unidades administrativas especializadas para el cumplimiento de las funciones de inspección atribuidas por la Ley y las condiciones en que realizarán el acceso a dichos bienes (artículo 28.3); la determinación de los criterios de antigüedad y valor económico que concretarán la obligación de comunicar la existencia de bienes muebles que deban formar parte del Patrimonio Cultural de Asturias (artículo 41.1); los casos en los que las salidas temporales de determinados bienes depositados en museos, archivos o bibliotecas requerirán autorización de la Consejería (artículo 42); la forma en que las personas y entidades que se dediquen habitualmente al comercio de bienes integrantes del patrimonio cultural deberán cumplir con la obligación legal de registro de existencias y transacciones (artículo 46); la especificación de los supuestos en los que los proyectos técnicos para la realización de obras mayores e intervenciones de conservación o restauración de Bienes de Interés Cultural deberán ir acompañados de estudios complementarios (artículo 51.2); la regulación de las actividades relativas a los bienes de interés paleontológico

que hayan sido separados de su entorno natural o deban ser conservados fuera de él y los elementos geológicos y paleontológicos de interés (artículo 63.2); el establecimiento de los requisitos que tendrán que cumplir los proyectos para la autorización de intervenciones arqueológicas, los avales científicos de que, en su caso, deberán ir acompañados y las condiciones que deberán reunir los directores, así como los requisitos y condiciones que habrán de reunir las memorias a presentar al final de los trabajos (artículo 63.3); la determinación de las dependencias donde se realizará el depósito de restos y objetos de interés paleontológico (artículo 67.3); las excepciones al régimen de depósito de los bienes de carácter paleontológico por carecer de interés o ser recomendable un tratamiento diferenciado (artículo 67.6); la fijación de los plazos y procedimiento de entrega al Archivo Histórico de Asturias de la documentación producida por las instituciones públicas (artículo 86) -aspecto abordado ya en el Decreto 33/2005, de 28 de abril, por el que se crea y se regula el Archivo Histórico de Asturias-; la regulación del depósito preferente de los documentos y bienes bibliográficos de carácter audiovisual (artículo 92); el otorgamiento de la calificación oficial como archivos, bibliotecas o museos de aquellos centros que cumplan los requisitos (artículo 94.1); la regulación de las actividades geológicas y paleontológicas, así como su régimen de protección en ciertos casos (disposición adicional séptima), y, finalmente, los criterios de valor económico que determinarán un régimen preventivo de protección para determinadas colecciones (disposición transitoria tercera).

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, y al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la disposición reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis del articulado debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada; en concreto, sobre la forma adoptada.

En el proyecto remitido a este Consejo se distingue entre el Decreto aprobatorio y el propio Reglamento; forma que entendemos adecuada en el presente caso, dada la materia objeto de regulación y su origen en la Ley de Patrimonio Cultural. Tal estructura sería la más apropiada para una disposición que se dicta con la pretensión de abordar el desarrollo general de la materia objeto de regulación, adquiriendo así sustantividad propia e independiente respecto del Decreto que lo aprueba y cuyo contenido queda entonces limitado a un único artículo de aprobación del Reglamento.

No obstante, la norma cuya aprobación se pretende no aborda el desarrollo completo o general de la Ley de que trae causa, pues así resulta del contraste entre el contenido de la disposición que analizamos y las remisiones al desarrollo reglamentario contenidas en la Ley de Patrimonio Cultural a las que hemos aludido en la consideración anterior. Tal regulación -como pusieron de relieve en su día los participantes en el trámite de información pública- ni siquiera alcanza a los aspectos ciertos y determinados que el legislador optó en su día por diferir al tratamiento reglamentario, de modo que el desarrollo legal que se acomete es, en definitiva, incompleto, como se confiesa en el propio

preámbulo de la disposición al señalar que su objeto es establecer una regulación detallada “en los aspectos más necesitados de concreción”. Sobre el particular debemos reseñar que lo más pertinente, como ha manifestado el Consejo de Estado en numerosas ocasiones, es el desarrollo integral de las leyes en un solo texto reglamentario para así garantizar mejor tanto su coherencia interna como la seguridad jurídica, pues resulta más difícil que surjan distorsiones en un reglamento único y completo que en una pluralidad de reglamentos parciales. Así, pueden citarse, entre otros, los Dictámenes Núm. 539/1992, de 9 de julio, 4776/1997, de 2 de octubre, y 1388/2009, de 17 de septiembre, en el último de los cuales se plantea que “la seguridad jurídica y la buena técnica aconsejan evitar la fragmentación normativa de una materia y agrupar en una sola las regulaciones parciales” existentes. Por ello, proponemos que se realice una revisión completa de los aspectos legales llamados al desarrollo reglamentario antes de elevar la norma al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para su aprobación, al objeto de determinar si es posible su tratamiento conjunto en una única disposición administrativa de carácter general, justificando, en caso contrario, las razones que aconsejan o hacen necesario el tratamiento fragmentado en diversas normas.

Hecha esta precisión efectuaremos un estudio de las cualidades que debe reunir todo reglamento. Este Consejo no puede menos que compartir el criterio reiteradamente enunciado por el Consejo de Estado, y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ratifica, de que los reglamentos han de ser completos, claros y de fácil manejo.

El primero de estos aspectos, encaminado a conseguir la suficiencia del texto para permitir, por sí solo, el examen de la totalidad de la normativa vigente en la materia regulada, no resulta predicable del proyecto sometido a dictamen debido a la técnica normativa utilizada.

En cuanto a la articulación del contenido del proyecto de reglamento, dos son las posibles formas que pueden utilizarse cuando se trata de reglamentos dictados en ejecución de las leyes: incluir en un único texto las

previsiones legales y reglamentarias o ceñir el contenido de la disposición reglamentaria a lo que son previsiones de este rango, excluyendo las legales.

El proyecto de Reglamento que se analiza busca evitar la reproducción del contenido de la Ley de Patrimonio Cultural optando por la segunda de las técnicas apuntadas. Pero si lo que se persigue es que el reglamento sea una norma jurídica fácilmente comprensible y de sencillo manejo no debe olvidarse completamente el contenido de la propia norma que desarrolla, pues parece difícil concebir cómo un texto como el presente puede alcanzar la finalidad pretendida sin mencionar, en mayor o menor medida, el de la Ley de Patrimonio Cultural. Aun admitiendo la validez del uso de la técnica señalada en el presente caso, el texto sometido a nuestra consideración no da satisfacción a las exigencias que hemos puesto de manifiesto.

El intento de evitar repeticiones innecesarias del contenido de dicha Ley ha llevado a que el proyecto de Reglamento resulte, en algunos casos, ininteligible de forma autónoma. La comprensión del texto requiere el manejo simultáneo de la Ley de Patrimonio Cultural; de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la anterior, y existe un problema de técnica legislativa que impide tener una visión general de los procedimientos o contenidos que regula. A modo de ejemplo, el artículo 14 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que la “declaración de Bienes de Interés Cultural requiere la incoación previa de un expediente administrativo, iniciado de oficio por la Consejería de Educación y Cultura, bien por propia iniciativa o a petición de parte”, en tanto que el artículo 26 del Reglamento proyectado se limita a precisar, respecto de aquel inicio, que “Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá formular peticiones razonadas de iniciación”. Sucede entonces que la comprensión de la forma en que se inician estos procedimientos solo se alcanza mediante una lectura conjunta de la Ley de Patrimonio Cultural y del Reglamento, y que la lectura autónoma del texto que comentamos, en la medida en que no respeta la literalidad de la Ley, puede crear confusión sobre

el modo de incoación. Esta situación, que -como se verá- se repite a lo largo de parte del articulado, genera graves dificultades de interpretación y comprensión de la norma. No obstante, existen en el proyecto algunos aspectos que sí se regulan de forma completa, con independencia de las observaciones puntuales que se realicen a los mismos, y que pueden inspirar la técnica legislativa del resto del Reglamento. Es el caso de la sección 1.ª del capítulo III del título II, relativa al régimen aplicable al patrimonio arqueológico. La estructura y redacción dada a esta sección sí permite tener una visión global del régimen de protección aplicable, y esta es la idea que debe regir el contenido de todo el proyecto.

Por lo expuesto, entendemos que el Reglamento no reúne la cualidad de ser un texto completo. A pesar de no resultar necesaria la transcripción del contenido de la Ley de Patrimonio Cultural, sí debe completarse el proyecto con la inclusión de determinados contenidos previstos en la norma con rango de ley, en la medida en que son necesarios para garantizar una comprensión global de la regulación que se aborda. Esta técnica permitirá producir un reglamento más sistemático y completo.

En cuanto al segundo de aquellos aspectos -la claridad-, no ha de plantear duda su exigencia como requisito imprescindible de un buen reglamento, hasta el punto de que el Consejo de Estado llega a decir que esta cualidad del reglamento es "casi la única que justifica su existencia en un régimen político donde impera el principio de legalidad, pues de lo que se trata es de traducir los preceptos escuetos de la ley para descender al detalle, colmar las lagunas y eliminar las dudas" (Dictamen Núm. 43541, de 28 de julio de 1981). En definitiva, a lo que debe aspirar el reglamento es a facilitar su entendimiento por los destinatarios, que no son solamente los operadores jurídicos, sino -como ya se ha indicado- los ciudadanos. Así entendida esta cualidad, y dejando al margen de momento consideraciones individualizadas sobre la redacción del articulado, no cabe afirmar que se alcance cumplidamente en el proyecto examinado, que en algunas de sus partes no

solo no aclara lo dispuesto en la Ley de Patrimonio Cultural de la que trae causa sino que, todo lo contrario, llega a oscurecer sus preceptos.

Tampoco contribuye a lograr esta claridad el hecho de que determinados preceptos no sean lo suficientemente precisos en relación con la necesaria vinculación entre los procedimientos urbanísticos y los de autorización de actuaciones sobre inmuebles que integren el Patrimonio Cultural de Asturias. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 66, 73, 82 y 84 del proyecto. El hecho de que, por su propia naturaleza, el contenido de una disposición en materia de protección cultural afecte a bienes de carácter inmueble coloca a esta regulación en íntima conexión con la normativa sobre ordenación del territorio y urbanismo, ya que el objeto de ambas es común. Por ello, las dos deben caminar juntas y procurar protección al mismo elemento desde dos perspectivas diferentes. En general, el contenido del texto propuesto necesita una mayor coordinación con la normativa urbanística de aplicación, recogida esencialmente en el Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), y el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante ROTU).

Mención separada merece, dentro de la claridad que ha de exigirse al proyecto, el examen de si su redacción resulta conforme con las pautas que rigen el sistema de producción normativa en la Comunidad Autónoma, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992. En este sentido, se advierten determinados defectos de carácter general en su redacción, y la escasa entidad de alguno de ellos no debería llevar a prescindir de su corrección minusvalorando su incidencia en la claridad del texto final; máxime si atendemos a la más que considerable extensión del mismo.

En general, y por lo que se refiere a los aspectos tipográficos, recomienda la citada Guía dejar una sangría al comenzar la primera línea de todo párrafo, manteniendo siempre la misma, y utilizar dos líneas en blanco entre artículo y artículo.

En concreto, debe procederse a la numeración de los dos epígrafes del apartado b) del artículo 40 y a la del apartado 3 del artículo 44, suprimiendo la que figura en el artículo 26 -que consta de un único apartado-, a la corrección de dos espacios en blanco que existen en el artículo 62, a quitar la negrita en el apartado 1 del artículo 67 y en el punto que figura a continuación del artículo 82, y a la eliminación de la configuración como apartado "a)" del primer párrafo del artículo 70, que no es un apartado en sí mismo sino un texto común a todos los restantes, y de la línea que hay entre el título del artículo 85 y su texto.

Asimismo, se advierte que algunos artículos tienen una extensión excesiva, superior a la recomendada en aquella Guía, por lo que siempre que sea posible deberán adaptarse a los límites señalados en la misma. Esto ocurre en los artículos 29, 54, 75, 84 y 112.

También sugerimos revisar la gramática y la sintaxis del texto del proyecto. Sin pretender una enumeración exhaustiva, se ha detectado falta de coordinación de género y/o número en la redacción de algunos artículos, como el 54.2.d), el 74.2, el 116.1 y el 122.2. Asimismo, se observa un uso excesivo del gerundio, cuya utilización recomienda evitar la Guía mencionada. Por ello, se aconseja emplear otra forma verbal, siempre que ello sea posible, en los artículos 26, 34, 38, 68, 90 y 122, entre otros. Además, deberán suprimirse reiteraciones de una misma palabra dentro de un párrafo (entre otros, en el artículo 61 del proyecto).

Por otra parte, observamos que la utilización del llamado "lenguaje no sexista" da lugar a una gran cantidad de desdoblamientos lingüísticos del tipo "el Presidente o Presidenta" y "el o la Vocal", y a la utilización de giros tales como "la persona titular de" o "una persona funcionaria", para evitar el uso genérico del masculino gramatical. Tal redacción alarga innecesariamente el

contenido de los preceptos e introduce en ocasiones soluciones artificiosas mediante las que se arruina la eficacia del lenguaje, pudiendo citarse a título de ejemplo el contenido del artículo 8, apartado 3, en el que se expresa que “En los casos de vacante, ausencia, imposibilidad u otra causa legal, la persona titular de la Secretaría del Consejo será suplida temporalmente por una persona funcionaria, licenciada en Derecho, de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, designada por su titular”.

Como ha señalado la Real Academia Española en un informe relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos, emitido a instancia del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006, el uso genérico del masculino gramatical “tiene que ver, simplemente, con el principio básico de la economía lingüística, que supone la materialización en el ámbito comunicativo de la tendencia del ser humano a obtener sus fines con el menor esfuerzo posible”, de forma que “solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto se requiere la presencia explícita de ambos géneros”.

Aun reconociendo que las razones que justifican la utilización del lenguaje no sexista se orientan a la consecución de los loables propósitos de tratar de igual forma a mujeres y hombres en el plano formal o de hacer visibles a las mujeres en el discurso, el empleo de esta práctica, presente casi de modo exclusivo en el ámbito del lenguaje político y administrativo, debería abandonarse cuando conduce a redacciones extravagantes o rebuscadas, plagadas de reiteraciones que dificultan la comprensión del discurso. Con tal finalidad, recomendamos la revisión del texto que comentamos.

Respecto al uso de las mayúsculas, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala que no se utilizarán mayúsculas en los casos de nombres comunes y denominaciones genéricas. A pesar de la improcedencia del uso general de las mayúsculas, entendemos que puede sostenerse como criterio válido el adoptado por la Ley de Patrimonio Cultural, de forma que se mantengan las mayúsculas en los sustantivos o adjetivos en

los que aquella los haya utilizado y se supriman en el resto de casos. Así, habría que emplear la mayúscula, por ejemplo, en la denominación del capítulo II del título II -"Bienes de Interés Cultural"- . Igualmente, debemos advertir que se usa el vocablo "Reglamento" con mayúscula en el preámbulo y en la disposición transitoria sexta y "con minúscula en el resto del articulado, por lo que habrá de unificarse el criterio a lo largo de todo el texto. También debe unificarse el uso de las mayúsculas en la denominación de las distintas partes del Reglamento. Así, para identificar la subsección 1.ª de la sección 3.ª del título II se usan las mayúsculas -"SUBSECCIÓN 1ª – AMENAZA DE RUINA INMINENTE"- , mientras que para identificar la subsección 2ª de la misma sección se utiliza la forma en minúsculas -"Subsección 2ª. Procedimiento de declaración de ruina"- . Con carácter general, el texto utiliza letras mayúsculas en el caso de secciones y letras minúsculas en el caso de títulos y capítulos ("TÍTULO II/ Del régimen jurídico general de protección/ CAPÍTULO I/ Régimen general aplicable a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias/ SECCION 1ª. ACTIVIDAD INSPECTORA"). Este criterio no se considera adecuado, por lo que deberá procederse a su corrección conforme a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

Estimamos que la corrección de las deficiencias de redacción apuntadas abundará en la mejora de la claridad que -como ya se ha expuesto- debe predicarse de una norma reglamentaria como la examinada.

En lo que concierne al último de aquellos aspectos, el fácil manejo, señala el Consejo de Estado en su Dictamen Núm. 43541 anteriormente citado, que este requiere "un buen índice, una sistemática rigurosa y evitar en lo posible las remisiones de unos preceptos a otros". Pues bien, no existe un índice de la norma, y su extensión (124 artículos y tres disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y dos finales) aconseja la elaboración de uno que facilite su consulta y manejo.

En cuanto a la estructura del proyecto de Reglamento, la división efectuada en títulos, capítulos y secciones resulta acorde con su extensión y responde a las exigencias contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general. No obstante, el texto sometido a nuestra consideración descompone las secciones en varias subsecciones, categoría desconocida para la citada Guía, sin que en algunas ocasiones su entidad justifique dicha configuración. En determinados aspectos la sistemática del proyecto no puede calificarse de “rigurosa”, por lo que deberá realizarse una revisión del texto a efectos de dotarlo de una estructura que mejore su orden y comprensión. En el apartado relativo a las observaciones de carácter singular al Reglamento se realizan recomendaciones concretas para lograr este objetivo.

En relación con este aspecto, debemos indicar también que existe un número excesivo de remisiones a la Ley de Patrimonio Cultural de la que trae causa el proyecto y a otras normas externas. Por lo que se refiere a las menciones de otras normas, en unos casos se trata de simples remisiones a lo dispuesto en ellas, por lo que la disposición de referencia completa desde el exterior al Reglamento. Esta técnica tiene la ventaja de la autenticidad del enunciado al que se reenvía, pero el inconveniente de no hacer funcional su consulta, obligando al manejo simultáneo de las normas de referencia. Además, conlleva el peligro de que la remisión a un artículo o artículos de una disposición pueda quedar privada de sentido si esos artículos cambian de ubicación o si la norma de referencia queda derogada. A la hora de buscar un equilibrio hay que distinguir entre las remisiones a normas de las que no trae causa la disposición (por ejemplo, el reenvío en diversos artículos del proyecto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y a la Ley de Ordenación de la Edificación) y las remisiones a la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, de la que dimana el Reglamento. En el primer supuesto es preferible introducir una cláusula de remisión genérica, del estilo “en los términos regulados en la normativa vigente

sobre la materia". Habrá que corregir en este sentido, entre otros, los artículos 75, 80, 81 y 84.

En relación con estas remisiones, el Consejo de Estado aconseja un uso prudente de las mismas, tanto de las internas como de las externas a la norma, dado que, si bien pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos, "traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la Ley. De añadidura el abuso de remisiones internas" en un proyecto "crea problemas de concordancia y posibles olvidos, al introducir cambios en la numeración de artículos por modificaciones sucesivas. También las remisiones externas, en ciertos casos, pueden crear perplejidades al producirse cambios o derogaciones posteriores en las disposiciones citadas" (Dictamen 3373/1998, de 1 de octubre).

Por ello, aparte de la recomendación relativa a las remisiones externas, sugerimos la reducción a lo indispensable de las que se efectúan continuamente al propio articulado del proyecto (artículos 81 y 94, entre otros).

Por último, y a la vista de las observaciones de carácter general efectuadas, de las que en definitiva resulta que el texto proyectado no aborda de manera clara y completa la regulación de las cuestiones que está llamado legalmente a desarrollar, aconsejamos una revisión íntegra del mismo en la que se ponderen de forma adecuada todas las cuestiones suscitadas.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el título del proyecto de Decreto.

Según las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, en el título habrá de contemplarse el "objeto de la disposición", señalándose que tal indicación "deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta".

Atendiendo a tales directrices no podemos considerar adecuada la calificación de la norma en proyecto como “reglamento general” -calificación que figura asimismo en el título del artículo único del proyecto de Decreto, a lo largo de su contenido y en el título del proyecto de Reglamento-, toda vez que, como hemos señalado en la consideración cuarta, aquella no aborda un desarrollo completo de la Ley. En consecuencia, estimamos necesario que, de mantenerse la disposición en su redacción actual, y a menos que se decida retrotraer el procedimiento para extender su objeto a la totalidad de los aspectos legales llamados a ser reglamentariamente regulados, el título ofrezca una imagen fiel del contenido de la misma, que se limita -según hemos indicado- a desarrollar parcialmente la Ley de Patrimonio Cultural.

II. Sobre el preámbulo.

Este Consejo considera conveniente proceder a una revisión de la sistemática del texto del preámbulo propuesto, de modo que en él se mencione el fundamento jurídico completo -constitucional, estatutario y legal- de la norma proyectada.

A la parte expositiva deberá incorporarse asimismo, de conformidad con lo establecido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la justificación y objeto de la disposición, evitando la utilización de fórmulas que en nada contribuyen al recto entendimiento de los presupuestos de la norma.

Además, atendiendo a lo señalado en la citada Guía, habrá de eliminarse en el preámbulo el detalle de la estructura de la disposición, pues tal contenido incrementa de modo estéril la extensión de esta parte normativa y en nada contribuye a la comprensión de su fundamento y objetivos.

III. Sobre la ordenación de la parte dispositiva del Reglamento.

La parte dispositiva de la norma se inicia con un título preliminar dividido en dos capítulos a los que se incorpora, con mínimas modificaciones, la

regulación de desarrollo abordada en su día por dos reglamentos (el Decreto 126/2001, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Composición y Funcionamiento de la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias, y el Decreto 15/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias) que la disposición derogatoria de la norma en proyecto deja ahora sin efecto.

Nada tenemos que objetar a la incorporación al texto en tramitación de los contenidos de disposiciones de desarrollo parcial anteriores, en la medida en que -como hemos señalado en la consideración cuarta- tal modo de proceder favorece la seguridad jurídica; no obstante, debemos significar que no resulta adecuado que tales prescripciones se integren en el texto proyectado bajo la rúbrica de un título preliminar, cuya función tradicional es la de agrupar aquellos preceptos que, por contener disposiciones generales, no encajan en otras partes de la norma y están llamados a encabezar la parte dispositiva. Si bien la regulación de estas materias está incluida en el título preliminar de la Ley de Patrimonio Cultural y en ella adquiere pleno sentido, pues se limita a establecer escuetamente el perfil de sendas instituciones junto con otras disposiciones de carácter general, no lo tiene en la norma que analizamos atendida la especificidad y la extensión de la materia regulada, por lo que proponemos que el contenido del actual título preliminar se integre en un título distinto e independiente de los ya existentes, lo que obligará, en su caso, a reenumerar aquellos.

IV. Sobre la regulación de los órganos asesores.

El artículo 1 del Reglamento, relativo a la naturaleza del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, define a aquel órgano como “colegiado asesor y de apoyo” de la Administración del Principado de Asturias, introduciendo en el perfil de la institución dos notas (colegiado y de apoyo) que el artículo 7.1 de la Ley de Patrimonio Cultural no recoge y cuya eliminación proponemos. La

primera de las citadas integra una precisión que resulta superflua por obvia, en tanto que la segunda ha de eliminarse, ya que la norma reglamentaria tiene vedada la atribución al Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias de funciones nuevas y distintas de las legalmente establecidas, las cuales -según desarrollaremos más adelante- han sido precisadas en torno a la exclusiva naturaleza de aquel como “órgano asesor”.

En el apartado 2 del mismo artículo se establece que la consulta al Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias será preceptiva cuando así se disponga en las leyes, “así como en el presente reglamento”, y facultativa en los demás casos. Tal previsión supone una ampliación por vía reglamentaria de los supuestos en los que la intervención del Consejo ha de tener carácter preceptivo en contra de lo dispuesto en la legislación básica, contenida en el artículo 82.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), de cuya recta interpretación -al señalar que, “A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver”- resulta que únicamente las normas con rango formal de ley están autorizadas a establecer cuándo un informe debe solicitarse con carácter preceptivo. La adaptación a la citada Ley básica requiere, por tanto, la eliminación del inciso que hemos entrecomillado al inicio de este párrafo. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 3 se excede al atribuir al Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias facultades nuevas y distintas de las contempladas en la Ley de Patrimonio Cultural. En efecto, en tanto que el Reglamento contiene una atribución de amplísimas facultades a la institución -entre ellas, y a título de

ejemplo, las de "emitir informes, dictámenes y cualesquiera otro tipo de pronunciamientos a requerimiento de las Administraciones Públicas en las materias de su competencia previstas en la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, y demás legislación aplicable, así como de otro tipo de instituciones, organismos y particulares en relación al patrimonio cultural de Asturias (...). Realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por las normas (...). Proponer cuantas iniciativas públicas o privadas considere necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y principios generales previstos en la Ley", y asistir a la Administración del Principado de Asturias "en la adopción de las medidas necesarias para proteger, investigar, fomentar y difundir el patrimonio cultural de Asturias"-, la Ley centra exclusivamente el ámbito de actuación de este órgano en el examen de "todos aquellos planes, proyectos, licencias y actuaciones que, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, requieran la autorización de la Consejería de Educación y Cultura" (artículo 7.2); en el asesoramiento "a las Entidades Locales cuando éstas así lo soliciten en los asuntos relativos a la protección del patrimonio cultural que pertenezcan al ámbito de sus competencias" (artículo 7.5), y en la emisión de un informe "favorable y motivado" previo a la declaración como Bien de Interés Cultural (artículo 16.3). Por ello, y siendo evidente que la habilitación para el desarrollo reglamentario contenida en el artículo 7.4 de la misma Ley -ceñida al establecimiento del "sistema de funcionamiento y organización" del órgano asesor- tampoco puede amparar la ampliación de las funciones que la disposición proyectada pretende, deberá realizarse una completa revisión del contenido de los seis apartados en que se divide el artículo 3 de la norma al objeto de suprimir de su texto todas aquellas que, por contravenir el ámbito de actuación legalmente diseñado, hacen incurrir al Reglamento en ilegalidad. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 5.2 se atribuyen al Presidente, “además de las funciones enumeradas en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la de dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos”. Sin embargo, el precepto de la LRJPAC al que se efectúa la remisión incluye la función dirimente entre las enunciadas en él. Lo que sucede es que dicho artículo, en su letra d), establece para el caso de los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o que estén compuestos por representantes de distintas Administraciones públicas que su presidente solo dispondrá de tal facultad “si así lo establecen sus propias normas”. Por ello, la redacción del precepto que comentamos sería técnicamente más correcta si remitiera a las funciones atribuidas por la LRJPAC, “incluida” la de dirimir con su voto los empates.

El artículo 6.3 dispone que la sustitución del Vicepresidente corresponderá al vocal “de mayor jerarquía, antigüedad en el cargo y edad, por este orden”. Puesto que los vocales que han sido designados en representación de instituciones diversas no están jerarquizados en sentido propio, proponemos suprimir el primer criterio del orden de sustitución señalado.

El artículo 7.1.a) alude a los vocales “de la Junta General del Principado de Asturias” cuando debería hacer referencia a los vocales “designados por” la Junta General del Principado de Asturias.

En el apartado 5 del mismo artículo proponemos sustituir el giro “por el período que restara, en su caso, al inicialmente designado” por otro más sencillo y comprensible, del estilo del siguiente, “por el tiempo que restara de mandato”.

En el artículo 10 se efectúa una enumeración de las funciones que corresponden al Pleno de entre las encomendadas al Consejo en el propio

Reglamento, por lo que participa del mismo vicio de ilegalidad que hemos puesto de manifiesto al analizar el contenido del artículo 3, debiendo hacerse extensiva la observación esencial formulada en relación con aquel precepto al que ahora analizamos. Con independencia de ello, advertimos que el apartado 1 del artículo 10 está lleno de remisiones carentes de sentido, al haberse sustituido por letras los números que en el borrador inicial identificaban a cada elemento de la lista del artículo 3.2.

En el artículo 12.4, la remisión a “los apartados 4 y 5 del artículo 11” debería sustituirse, en aras a la claridad, por una referencia a lo establecido en cuanto al régimen de convocatoria y adopción de acuerdos por el Pleno.

El artículo 13.1.b) ha de ser revisado en función de lo señalado en la observación esencial formulada al artículo 3, que también hacemos extensiva a este precepto.

La redacción del artículo 14.6 ha de modificarse para eliminar la redundancia existente en la expresión “que ya hayan sido informadas previamente”.

Por lo que se refiere al apartado 7 del mismo precepto, reiteramos la observación planteada al artículo 12.4.

En los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 20 se efectúa una atribución de funciones a las distintas Comisiones Especiales Permanentes del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias que ha de considerarse ilegal, en tanto que excede del ámbito de actuación del órgano asesor fijado en la Ley de Patrimonio Cultural, por lo que debe realizarse una revisión completa de este precepto suprimiendo todas aquellas que rebasen el marco establecido en los artículos 7.2, 7.5 y 16.3 de la Ley. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado

de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 21.2 atribuye carácter preceptivo a las tasaciones e informes de la Comisión de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural de Asturias "cuando en las normas así se establezca". Como hemos subrayado al comentar el artículo 1.2, una previsión de tal tenor implica la vulneración de la legislación básica contenida en el artículo 82.1 de la LRJPAC, del que resulta que solo las normas con rango de ley pueden determinar cuándo un informe debe ser solicitado con carácter preceptivo; por tal razón el sustantivo "normas" habrá de sustituirse por "leyes". Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 25.3 ha de eliminarse la precisión de que la Comisión de Valoración "podrá actuar también en Ponencias Técnicas" por resultar redundante, ya que el mismo artículo se inicia señalando que "La Comisión de Valoración actuará en Pleno o en Ponencias Técnicas".

V. Sobre las diferentes categorías de protección.

La sección 1.^a del capítulo I del título I, bajo la denominación "Declaración de Bien de Interés Cultural", se limita a regular, respecto al procedimiento de declaración, el contenido del acuerdo de incoación (artículo 28), el que debe obrar en el expediente durante la tramitación (artículo 29) y el de la propia declaración (artículo 30), sin realizar mención alguna en cuanto al procedimiento a seguir.

El procedimiento para la declaración de Bien de Interés Cultural se recoge en los artículos 14 a 19 de la Ley de Patrimonio Cultural, que se ocupan de la incoación del expediente, así como de la notificación, publicación y efectos de esta; del procedimiento de declaración; de la presentación de alegaciones y resolución del expediente, y del contenido de la declaración y de su notificación y publicación. Ninguno de estos aspectos es objeto de desarrollo o aclaración en el proyecto de Reglamento, que únicamente se centra en determinar el contenido documental de cada una de las partes del expediente.

La lectura autónoma de esta sección, sin acudir a la Ley de Patrimonio Cultural para completar sus términos, hace imposible tener un conocimiento exacto de cuál es el procedimiento que debe seguirse para declarar un Bien de Interés Cultural. Puesto que se pretende que el Reglamento sea una norma jurídica fácilmente comprensible y de sencillo manejo, es difícil concebir un texto como este obviando cualquier referencia al procedimiento de declaración más allá del contenido técnico o documental del expediente, que efectivamente se aborda con profusión.

Esta sección regula, además, otros tres procedimientos: el de la delimitación de los entornos de protección y su modificación (artículo 32), el de modificación de otras determinaciones (artículo 33) y el de la pérdida del carácter de Bien de Interés Cultural (artículo 34). En la medida en que todos ellos se remiten al procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural -que, como señalamos, no está claro ni suficientemente detallado-, la regulación efectuada no resulta completa ni coherente.

Por ello, consideramos que la sección 1.^a del capítulo I del título I debe reorganizarse a efectos de ofrecer una visión más precisa del procedimiento administrativo de aplicación.

Además de estas recomendaciones, estimamos necesario formular diversas observaciones específicas a algunos de los artículos de esta sección.

Así, aunque el artículo 14 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que los procedimientos de declaración de Bien de Interés Cultural se inician “de oficio por la Consejería de Educación y Cultura, bien por propia iniciativa o a petición de parte”, el artículo 26 del proyecto de Reglamento solo se refiere a la incoación a “petición” de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, con lo que, al no recoger en su literalidad la previsión contenida en la Ley, puede originar confusión en cuanto a la forma de iniciación de aquel procedimiento. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

A pesar del título del artículo 27, lo cierto es que su contenido no desarrolla lo establecido en el artículo 15, apartados 4 y 5, de la Ley de Patrimonio Cultural en relación con los efectos de la incoación del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural sobre las licencias urbanísticas, sino que precisa las condiciones para la autorización de obras inaplazables por parte de la Consejería y establece las líneas generales del procedimiento de autorización de aquellas en función de que contaran o no con licencia municipal de obras antes del acuerdo de incoación. Por ello, deberán ponerse en relación título y contenido.

Respecto a la suspensión de licencias con motivo de la incoación del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural, el apartado 2 del mismo artículo se limita a señalar que “Se aplicará a la suspensión de licencias el régimen establecido por la normativa urbanística”. Tal normativa viene constituida por los artículos 77 del TROTU y 93 y 238 del ROTU, que se refieren, en todo caso, a la suspensión de licencias en los supuestos de aprobación de instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico, y no parece posible trasladar los términos de este tipo de

suspensión de licencias al contenido de este precepto. En consecuencia, procede regular en este artículo el procedimiento aplicable.

El artículo 28 organiza el contenido del acuerdo de incoación en función de que se trate de bienes inmuebles, de bienes muebles o patrimonio inmaterial. Sin embargo, el artículo 29 y el 30 no utilizan el mismo criterio, a pesar de que también regulan la documentación que debe obrar en el expediente en cada una de las distintas fases procedimentales, por lo que el objeto será el mismo que en el acuerdo de incoación. Esta ausencia de sistemática dificulta la comprensión del contenido de la norma, por lo que se recomienda estructurar dichos artículos del mismo modo, sin que este tenga que ser necesariamente el empleado en el artículo 28.

El apartado 6 del artículo 29 recoge, en relación con la documentación exigida, que “No obstante, se podrá simplificar, refundir o incluso suprimir, alguno o algunos de los documentos enumerados en los apartados anteriores siempre que la Consejería competente en materia de patrimonio cultural considere que la documentación resultante es suficiente para definir los valores que hacen al bien merecedor de la declaración”. El cierre del artículo con esta cláusula introduce un factor de discrecionalidad que puede resultar excesivo, por lo que se recomienda concretar, al menos, qué documentación tiene carácter esencial y debe incorporarse al expediente en todo caso. De cualquier forma, si fuera posible prescindir de parte de la prolija documentación técnica que se recoge en el artículo 29 debería plantearse la posibilidad de revisar el contenido propuesto y concretar, con criterios técnicos, cuál es la documentación realmente necesaria para el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, los apartados de este artículo

superan el número recomendado y son excesivamente largos, por lo que deberá revisarse su redacción.

En el apartado 1 del artículo 30 se señala que la declaración de Bien de Interés Cultural “podrá autorizar las intervenciones de escasa trascendencia necesarias para favorecer la conservación del bien”. El artículo 18.3 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que “Cuando ello pueda favorecer la conservación de los Bienes de Interés Cultural se adjuntarán a la declaración unos criterios básicos, de carácter específico, que regirán las intervenciones sobre los mismos”. Del texto de este precepto de la Ley de Patrimonio Cultural no se extrae que la declaración pueda autorizar la ejecución de obras, sino que fijará unos criterios conforme a los cuales se articularán aquellas. Parece que la redacción del proyecto de Reglamento, en tanto que permite que la propia declaración de Bien de Interés Cultural autorice la ejecución de obras sobre los bienes afectados, excede la previsión contenida en la Ley de Patrimonio Cultural.

El artículo 31 regula los efectos de la falta de emisión de informe sobre las licencias urbanísticas suspendidas, aunque -como ya pusimos de manifiesto con carácter general al referirnos a toda la sección- no es posible comprender a qué informe se refiere ni tener una visión global del contenido del precepto sin acudir previamente a la lectura del apartado 5 del artículo 18 de la Ley de Patrimonio Cultural.

La disposición transitoria segunda de la Ley de Patrimonio Cultural establece que “Será obligatoria la delimitación de los entornos de protección de los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural con anterioridad a 1985, o con expediente de declaración incoado y no resuelto con anterioridad a esa misma fecha”. Igualmente, el artículo 21 de dicha Ley señala que la “modificación en la delimitación de su entorno de protección o de las

determinaciones y criterios para su conservación requerirá, asimismo, la incoación previa de un expediente con audiencia a los interesados y al Ayuntamiento correspondiente, en la forma que reglamentariamente se establezca”. El artículo 32 pretende desarrollar el contenido de la normativa citada, y para ello, tanto en el caso de delimitación de los entornos de protección como en el de su modificación, se remite al procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural regulado en los artículos 26 y siguientes del proyecto. Por tanto, la correcta regulación de los procedimientos a los que se refiere este artículo 32 requerirá la adecuación, en los términos ya señalados, del procedimiento previsto para la declaración de Bien de Interés Cultural.

Puesto que el procedimiento contemplado en el artículo 33 también se remite al de declaración de Bien de Interés Cultural, se hacen las mismas observaciones que al artículo anterior.

En el apartado 1 del artículo 34 se dispone que “La decisión que se adopte deberá ser notificada a quienes lo hubieran solicitado”, y el apartado 2 señala que “La incoación del expediente se notificará y publicará en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 15 de la Ley”. La identidad de contenido de ambos textos, unida a la extensión del artículo que los contiene, aconseja unificar ambos apartados en uno solo y corregir su redacción para evitar la duplicidad de conceptos.

Además, parece conveniente que el último párrafo del apartado 3 se ubique en los artículos que regulan la declaración de ruina o las órdenes de ejecución.

En relación con el artículo 35, debería incluirse la necesaria notificación de la conversión del procedimiento a los Ayuntamientos siempre que se trate de bienes inmuebles situados en su territorio.

En el apartado 1 del artículo 36 entendemos que no resulta adecuada la utilización de la mención “(en adelante, el Registro de Bienes de Interés Cultural)”. Por otro lado, la complejidad de la expresión “datos referidos a los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias que sean declarados de Interés Cultural” aconseja su sustitución por “datos referidos a los Bienes de Interés Cultural”.

El apartado 2 de este precepto debe concretar los efectos a que se refiere y no realizar una remisión genérica a “los efectos previstos en la Ley”.

El artículo 37 establece, en su apartado 1, que “El Registro de Bienes de Interés Cultural se gestionará por la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, quien, a través de la Dirección General competente, desarrollará las funciones relativas a la formación, conservación y actualización del citado Registro. Corresponde a la persona titular de la Consejería definir las instrucciones que sean necesarias para la recogida de datos, elaboración de fichas, consulta pública, acceso y gestión automatizada de sus contenidos”. Al precisar que la gestión del Registro corresponde a “la Dirección General competente” el Reglamento está haciendo alusión a una cuestión esencialmente mutable, como es la estructura orgánica de la Consejería, por lo que proponemos su supresión, atendida la vocación de permanencia de la norma.

Tampoco recomendamos que el Reglamento atribuya al “titular de la Consejería” la facultad de definir en unas “instrucciones” aspectos tan variados como los que se recogen en el artículo comentado, pues, por un lado, no parece adecuado que se establezcan en una mera instrucción las cuestiones relativas al acceso al Registro, y, por otro, tal atribución al titular de la Consejería podría constituir un exceso respecto de cuestiones de entidad menor, como es la elaboración de fichas. También advertimos que el precepto alude a la “consulta pública” y al “acceso” como cuestiones distintas, aunque

sin precisar a qué se refiere cuando utiliza cada uno de estos términos, por lo que aconsejamos depurar este aspecto.

Asimismo, el artículo 37 determina, en su apartado 2, las secciones en las que, "como mínimo", se organizará el Registro de Bienes de Interés Cultural. Al respecto, debemos señalar que el Reglamento ha de regular la estructura del Registro de forma completa, de modo que no se introduzca un factor de indefinición sobre su futura organización, por lo que las secciones que lo integran se recogerán de forma clara, sin posibilidad de inclusiones o exclusiones.

La última de las secciones en que se organiza el Registro de Bienes de Interés Cultural, según el mismo precepto, es la "De los Bienes Inmateriales". De un lado debe advertirse que la Ley de Patrimonio Cultural, pese a que en los artículos 9 y 10 se refiere a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias que son susceptibles de ser tutelados mediante los instrumentos recogidos en la Ley, solo regula pormenorizadamente la categoría de Bien de Interés Cultural en relación con los inmuebles y muebles, sin mencionar el régimen de los inmateriales. De otro, observamos que el proyecto no se ocupa de coordinar esta sección registral de nuevo cuño y el Registro del Patrimonio Cultural Inmaterial de Asturias creado por el artículo 122 del mismo Reglamento. Sin perjuicio de dejar señalado ahora el silencio de la Ley en este concreto aspecto, la problemática relativa a la protección de los bienes inmateriales será examinada más adelante, de modo que el estudio de las cuestiones que suscita el precepto comentado debe enmarcarse en el de las formas de tutela de los bienes que integran el llamado patrimonio cultural intangible o inmaterial, que abordaremos al examinar los artículos 121 a 124, específicamente dedicados a dicha materia.

En el artículo 38 debería aclararse la redacción del apartado 2, de forma que permita distinguir con claridad que la resolución desfavorable del expediente de declaración produce la cancelación de la anotación preventiva

mientras que la resolución favorable da lugar a su conversión en inscripción definitiva.

El apartado 1 del artículo 39 dispone que la inscripción en el Registro de Bienes de Interés Cultural se realizará “cuando alcance firmeza el acuerdo que los declare o entre en vigor la ley que les reconozca tal carácter”. El artículo 10 de la Ley de Patrimonio Cultural define los Bienes de Interés Cultural como aquellos que “se declaren como tales mediante Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”. Pese a ello, el proyecto da a entender que la declaración se formula a través de un acto administrativo o de una ley, por lo que deberá revisarse la redacción de este apartado.

La misma observación cabe hacer al apartado 2, en relación con el artículo 34.5 del proyecto, sobre la inscripción del acuerdo por el que se deja sin efecto la declaración de Bien de Interés Cultural.

Igualmente, el apartado 1 dispone la obligación de notificar la inscripción al titular del bien; obligación que debería hacerse extensiva también a los actos de anotación preventiva, de cancelación o cualesquiera anotaciones posteriores. Consideramos que esta información debe comunicarse, además, a los Ayuntamientos en el caso de Bienes de Interés Cultural de carácter inmueble situados en su término municipal.

En el subapartado 5 de la letra c) del artículo 40 la referencia de la fecha de notificación “a las personas interesadas” debe incluir también la correspondiente a las distintas Administraciones públicas afectadas.

Es recomendable que el apartado 3 del artículo 42 recoja los efectos del silencio administrativo en caso de falta de resolución expresa.

El apartado 1 del artículo 44 establece que “El Registro de Bienes de Interés Cultural tiene carácter público, pudiendo acceder a sus inscripciones

cualquier persona o entidad, pública o privada, interesada en el conocimiento de los correspondientes datos, sin perjuicio de las tasas que proceda satisfacer por dicho acceso, y con los límites y en los términos previstos en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en este reglamento”.

Remite el precepto que comentamos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aunque la información a la que se refiere esta Ley -la enunciada en los artículos 6, 7 y 8- es de índole diferente a la contenida en el Registro de Bienes de Interés Cultural. No obstante, y pese a la citada remisión legal, el Reglamento contempla que puedan exigirse tasas por el “acceso” a los datos registrales, en tanto que el artículo 22.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, señala que “El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”. Por ello, deberá suprimirse cualquier mención a la exacción de tasas por el mero acceso a la información, sin perjuicio de su exigencia según la normativa autonómica en la materia. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Respecto a las remisiones que se efectúan en el citado apartado a lo previsto en la “Ley 30/92, de 26 de noviembre, en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública

y Buen Gobierno”, debemos insistir -como ya hemos puesto de manifiesto con carácter general- en que la remisión a una disposición concreta puede quedar privada de sentido si la norma de referencia queda derogada, por lo que este Consejo Consultivo considera preferible introducir una cláusula de remisión genérica, del estilo “en los términos regulados en la normativa vigente sobre la materia”.

En el apartado 2 se establece que se podrá solicitar la rectificación o cancelación de datos personales “cuando se consideren irrelevantes para la finalidad de protección a que responde su inscripción o anotación”. El acceso a sus datos personales, así como su rectificación o cancelación, es un derecho de los ciudadanos en los términos previstos en la legislación sobre protección de datos de carácter personal, con independencia de su relevancia en el proceso de protección señalado, por lo que debería suprimirse esta precisión.

El artículo 45 regula el acceso a los expedientes facilitado por el órgano encargado de la gestión del Registro de Bienes de Interés Cultural. Consideramos que debe distinguirse entre el acceso al expediente y el acceso a la inscripción registral a la que dio lugar el citado expediente.

El artículo 46 dispone que las peticiones de consulta e investigación se resolverán en el plazo máximo de un mes. Al respecto, resulta conveniente recoger los efectos del silencio administrativo en los supuestos de no resolución expresa por parte de la Administración.

Asimismo, se prevé la ampliación del plazo para resolver “por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicite así lo hagan necesario”. El artículo 42.6 de la LRJPAC dispone que “Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver (...) o el superior jerárquico (...) podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en

plazo./ Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución (...). De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento". No existe previsión autonómica con rango de ley que establezca especialidades con respecto a lo previsto en la LRJPAC, por lo que la posibilidad de ampliar el plazo para resolver pasa por la existencia de un gran número de solicitudes o de personas afectadas; es decir, debe tratarse de una circunstancia excepcional o que no ocurra frecuentemente. El "volumen o la complejidad de la información" en este caso, por el contrario, no constituye un supuesto extraordinario, sino que, a la vista de la documentación exigida por este mismo proyecto para la declaración de Bien de Interés Cultural, se producirá frecuentemente. La obligación de la Administración es habilitar los medios necesarios para resolver en plazo, por lo que no resulta posible una ampliación de los mismos por vía reglamentaria. En consecuencia deberá fijarse un plazo que, teniendo en cuenta el volumen de los expedientes, permita resolver en tiempo, y mantener la posibilidad de ampliación de aquel solo en los supuestos previstos legalmente. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Se recomienda revisar la redacción del apartado 2 del artículo 47 a efectos de clarificar cuál es el objeto de la autorización y en qué supuestos procede su concesión.

Se realizan al apartado 1 del artículo 50 las mismas observaciones que se formularon con respecto al artículo 26 sobre el inicio del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural.

Ni en este artículo, que determina el inicio del procedimiento, ni en el resto de los contenidos en la misma sección se aborda regulación alguna sobre

lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley de Patrimonio Cultural. Este precepto señala que, "A efectos de facilitar la elaboración del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, los propietarios o poseedores de bienes muebles que deban formar parte del Patrimonio Cultural de Asturias están obligados a comunicar su existencia a la Consejería de Educación y Cultura. Reglamentariamente se establecerán los criterios de antigüedad y valor económico que concretarán esta obligación". El proyecto de Reglamento que se propone no fija dichos criterios, por lo que no da cumplimiento al mandato legislativo. Estos aspectos deberán ser objeto de desarrollo reglamentario. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

A efectos de otorgar mayor claridad a la norma, debería especificarse que el contenido del artículo 52 solamente es aplicable a los bienes inmuebles. Por otro lado, y en atención al principio de seguridad jurídica, resulta conveniente definir el concepto "zona afectada".

El apartado 5 del artículo 54 dispone que, "No obstante, se podrá simplificar, refundir, o incluso suprimir, alguno o algunos de los documentos enumerados en los apartados anteriores siempre que la Consejería competente en materia de patrimonio cultural considere que la documentación resultante es suficiente". La imprecisión que introduce este apartado nos lleva a hacer las mismas observaciones que formulamos al apartado 6 del artículo 29. En este caso, además, el apartado 5 resulta incompatible con la redacción del resto del artículo, puesto que los epígrafes a) y d) del apartado 2 relacionan la documentación que debe incluirse "como mínimo", y ello, atendiendo a dicha expresión, impide eliminar documento alguno.

En cuanto a los informes necesarios para la resolución del procedimiento, el artículo 55 se limita a señalar que “Emitidos los informes previstos en el artículo 24 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo”, se seguirá el trámite de audiencia oportuno. Dado que la función del Reglamento es precisamente desarrollar la Ley, no puede entenderse como suficiente esta mera remisión a su contenido. Resulta conveniente que el proyecto concrete la forma de petición de los informes, el plazo para su evacuación, los efectos de la no emisión en plazo y cualesquiera otros aspectos cuya concreción requiera desarrollo reglamentario. Asimismo, parece adecuado regular la duración de los trámites de audiencia y de información pública, debiendo estar en caso contrario a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

El contenido del párrafo 1 del artículo 57, relativo a la cancelación de las anotaciones preventivas en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias como consecuencia de la finalización del procedimiento de inclusión, es más propio de la sección 2.ª del mismo capítulo -“Inscripción de datos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias”-, por lo que se propone su reubicación. Ahora bien, a efectos de encajar este artículo en el lugar adecuado debe tenerse en cuenta la remisión que el artículo 62 del proyecto efectúa a sus artículos 38, 39 y 41 a 48.

El artículo 59 recoge los supuestos en los que procede la exclusión de bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, pero no señala el procedimiento aplicable para ello. El artículo 25.2 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que “La exclusión de bienes del Inventario se someterá al mismo procedimiento contemplado para su inclusión”. A efectos de facilitar la comprensión del Reglamento, este debería hacer una remisión expresa al procedimiento previsto en la Ley de Patrimonio Cultural y, en su caso, introducir las especialidades oportunas.

En relación con el párrafo 3 se hacen las mismas observaciones que se formularon al artículo 57.1, y, por tanto, se considera conveniente incluirlo en la sección 2.^a en las condiciones allí indicadas.

El apartado 2 del artículo 60 prevé la notificación de la inscripción al titular del bien. Sería conveniente contemplar, además, la obligación de notificación a los Ayuntamientos cuando se trate de bienes inmuebles situados en su término municipal.

Con respecto al apartado 3 se formulan las mismas observaciones que se plantearon al artículo 36.2.

En el artículo 61.2, y al igual que se señaló para el artículo 37.2, en relación con la estructura del Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias, no resulta adecuado disponer que el Inventario se organizará “como mínimo” en determinadas secciones. Esta expresión introduce imprecisión, por lo que es más conveniente establecer una estructura estable.

El artículo 63 dispone que de cada bien que se inscriba “se podrán incorporar” determinados datos. El empleo de la expresión “podrán” genera inseguridad en la regulación, por lo que consideramos más adecuada una redacción similar a la utilizada en el artículo 40 del proyecto de Reglamento, relativo al Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias, donde queda claro que los datos señalados “constarán” en la inscripción. Además, la analogía entre ambos registros aconseja una regulación en los mismos términos.

Como observación común a los capítulos I y II del título I, debemos advertir que el artículo 43 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que el acceso y la visita pública a los bienes declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario de Patrimonio Cultural de Asturias se realizarán “en las condiciones señaladas por la presente Ley y normas que la desarrollen”. El

artículo 40.a).7 del proyecto señala que la inscripción en el Registro de Bienes de Interés Cultural deberá contener el "Régimen de visitas". El segundo párrafo del apartado 2 del artículo 44 recoge que "La consulta de los datos referidos a la ubicación de los bienes muebles será pública únicamente en los supuestos en que resulte exigible visita pública". Por último, en el artículo 63.a).7, y en relación a los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, también se contempla la obligación de que en la inscripción figure el régimen de visitas aplicable. Dichas previsiones resultan insuficientes para dar por cumplido el mandato legal de regular reglamentariamente el sistema de acceso y visita a estos bienes. El proyecto no concreta en qué condiciones se realizarán, y tampoco bajo qué forma ni en qué tiempo o lugar. Por ello, consideramos que debe llevarse a cabo una regulación más detallada de las condiciones de acceso y visita a los Bienes de Interés Cultural y a los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 27.1 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que "Los Ayuntamientos están obligados a incluir en Catálogos (...) los bienes inmuebles que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados Bien de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias". Frente a ello, el apartado 2 del artículo 65 recoge que "los Ayuntamientos están obligados a incluir en los catálogos urbanísticos: / a) Los bienes declarados de Interés Cultural. / b) Los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. / c) Los restantes bienes inmuebles existentes en el término municipal que presenten interés histórico, artístico, etnográfico, industrial o de cualquier

otra naturaleza cultural". Esto es, la redacción del Reglamento en proyecto obliga a incluir en los catálogos urbanísticos, además de los bienes señalados en el artículo 27.1 de la Ley de Patrimonio Cultural, los Bienes de Interés Cultural y los que figuren en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. Este Consejo Consultivo no desconoce la práctica municipal de incorporar a los catálogos urbanísticos los tres tipos de bienes; ahora bien, debe entenderse que la extensión por vía reglamentaria del contenido de aquellos instrumentos -que, además, se impone a los Ayuntamientos en forma de obligación- no se ajusta al sentido de lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley de Patrimonio Cultural, ni a la regulación que en ella se hace de los Bienes declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario de Bienes de Interés Cultural, para los que se diseña un régimen de protección propio que no varía con su inclusión en los catálogos urbanísticos. El respeto a la Ley de Patrimonio Cultural impone, por tanto, la eliminación de las letras a) y b) del precepto que comentamos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 66 recoge la posibilidad de que la Consejería competente pueda formular "determinaciones o criterios específicos que rijan las intervenciones sobre los bienes incluidos en los catálogos urbanísticos" a efectos de garantizar su conservación. Por la misma razón, prevé que "en cualquier momento la Consejería (...) podrá trasladar a los Ayuntamientos la relación de bienes que, por presentar un interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, industrial, o de cualquier otra naturaleza cultural, deberán ser tomados en consideración a efectos de su inclusión en los catálogos urbanísticos". En estos supuestos el proyecto señala que la Consejería podrá requerir a los Ayuntamientos para que formulen o modifiquen el "instrumento urbanístico que corresponda", y advierte que en caso contrario el

Consejo de Gobierno del Principado de Asturias procederá a su aprobación o modificación.

Sobre ello, lo primero que debemos señalar es la necesidad de que se clarifique la naturaleza jurídica de esas “determinaciones o criterios específicos” a efectos de determinar cuál es el régimen que les resulta aplicable, su procedimiento de elaboración y cualesquiera otras cuestiones que pudieran ser relevantes, tanto para su aprobación como para la concreción de sus relaciones con los catálogos urbanísticos municipales. Su naturaleza jurídica determinará, además, la necesidad o no de modificar en todo caso los catálogos urbanísticos para adaptarlos a aquellas.

Por otra parte, si la Consejería competente dispone de una relación de los bienes con valores culturales existentes en un municipio no solo “podrá” -como señala el proyecto- trasladarla al Ayuntamiento, sino que deberá hacerlo para que este adopte las medidas oportunas. Por ello, se propone sustituir en el apartado 2 la expresión “podrá trasladar” por “trasladará”.

El apartado 3 recoge la obligación municipal de aprobar o modificar el “instrumento urbanístico que corresponda” en caso de requerimiento por parte de la Consejería competente. Al respecto, consideramos que debe sustituirse la expresión “instrumento urbanístico que corresponda” por “catálogo urbanístico”, puesto que este es precisamente el que constituye el objeto de este artículo y el único que puede resultar afectado.

Se añade en dicho precepto que si la Consejería solicita al Ayuntamiento que formule o apruebe el catálogo le otorgará “un plazo mínimo de dos meses, contado desde la fecha de entrada del requerimiento en el Registro municipal”. El procedimiento de aprobación o modificación de los catálogos urbanísticos se recoge en los artículos 93 del TROTU y 254 del ROTU, que, a su vez, se remiten al procedimiento de aprobación de los planes generales de ordenación urbana, regulado en los artículos 86 a 88 del TROTU y 242 a 246 del ROTU. El plazo total de tramitación resultante de la aplicación de estos preceptos es muy

superior al de dos meses previsto en el proyecto de Reglamento, por lo que deberá aclararse a qué trámite se refiere el citado plazo.

Por último, el precepto señala que “si no fuera atendido el requerimiento, o se paralizara injustificadamente su tramitación”, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias realizará la aprobación que proceda. Los órganos competentes para la aprobación de los catálogos urbanísticos son la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias o el propio Ayuntamiento en los casos de municipios con competencias delegadas, conforme se recoge en los preceptos del TROTU anteriormente citados. Por ello, no es posible modificar por vía reglamentaria esta previsión legal. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Con el objeto de clarificar la cronología de la emisión de informes, sería conveniente que el apartado 2 del artículo 67 -relativo al informe correspondiente al trámite de coordinación interadministrativa previsto en los artículos 16 del TROTU y 227 del ROTU- se ubicara en el apartado 1, con las correcciones que resultaran precisas para la adecuación del texto. De esta forma los actuales apartados 1 y 3 podrían refundirse y formar el apartado 2, al efecto de dejar claro que el segundo informe a solicitar es posterior al acuerdo municipal de aprobación inicial, conforme a lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley de Patrimonio Cultural. Puesto que, según el artículo 86.2 del TROTU, la duración del periodo de información pública previsto tras la aprobación inicial del catálogo es de dos meses, el plazo de emisión del informe podría hacerse coincidir con aquel y así ampliarse con respecto al mes inicialmente previsto. Deberán preverse los efectos de la falta de emisión de informe en tiempo. El nuevo apartado 3 contemplará la emisión del tercer informe, previsto para el caso de que se introdujeran cambios con respecto al documento de aprobación

inicial. Los “cambios” a los que refiere el artículo no pueden ser otros que los recogidos a través del documento de aprobación provisional. En este momento, a tenor de lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del TROTU, el expediente se remitirá a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, bien para su aprobación o bien, en el caso de municipios con competencias delegadas, para la emisión del informe preceptivo correspondiente. Por tanto, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias debe conocer el contenido de este tercer informe a efectos de poder adoptar con garantías los acuerdos que le competen. En definitiva, deberá clarificarse el sistema de coordinación entre el órgano con competencias en materia de cultura, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias y los Ayuntamientos afectados con el objeto de que el contenido del informe pueda ser incorporado al documento de aprobación definitiva del catálogo en el momento procedimental oportuno. Además, deberá fijarse el plazo para la elaboración del informe y los efectos de la falta de emisión del mismo en tiempo.

VI. Sobre el régimen jurídico de protección.

El apartado 1.a) *in fine* del artículo 71, relativo al acceso del personal inspector a los lugares donde se encuentren los bienes integrantes del patrimonio cultural, determina que “Si el bien o lugar indicado coincidiera con el domicilio de su titular será necesario el consentimiento expreso de éste y, a falta del mismo, autorización judicial”.

El artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de las “autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular”. En similares términos se expresa el artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, al referirse a “la entrada en los

domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular”.

El proyecto de Reglamento solo recoge la necesidad de autorización judicial para la entrada en el domicilio del titular del bien, por lo que limita el objeto para el que se debe solicitar la autorización. Por un lado, el bien puede constituir -si se trata de un inmueble-, o ubicarse en -si se trata de un mueble-, el domicilio de una persona distinta a su titular, y, sin embargo, gozará de los mismos derechos en cuanto a protección de su domicilio que aquel. Por otro, resulta que, además, el concepto legal y jurisprudencial de domicilio a estos efectos es más amplio que el previsto en el proyecto que se examina. Por ejemplo, y sin ánimo de excedernos en el estudio de la materia, será necesaria autorización en el caso del domicilio de “personas jurídicas y (...) de las sociedades mercantiles” si “se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros” (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1999, de 26 de abril).

Por tanto, debería realizarse una redacción más flexible de este apartado con la finalidad de dar cabida a todos los supuestos para los que, según la ley y la jurisprudencia, es necesario recabar autorización judicial de entrada.

La implantación de cualquier sistema de colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado requerirá siempre la participación de la Administración General del Estado, y no podrá realizarse de forma unilateral por el Principado de Asturias. En consecuencia, debe revisarse la redacción del artículo 72 con el fin de no imponer a los “Planes de colaboración específicos” contenidos no consensuados con la otra Administración afectada.

El apartado 4 del artículo 73 señala que “las órdenes de ejecución reguladas en este reglamento lo serán con independencia de las que procedan para el cumplimiento del deber urbanístico de conservación de las construcciones, en los términos establecidos por la legislación urbanística”. El artículo 586.3 del ROTU dispone que las obras resultantes de las órdenes de ejecución “deben respetar el régimen de protección que, en su caso, tenga el inmueble con arreglo a la legislación sectorial que resulte aplicable”. En ambos casos la actuación final es la misma: la ejecución de obras en un bien inmueble, bien con la finalidad de garantizar la protección del patrimonio cultural o con la de asegurar el cumplimiento de los deberes urbanísticos. Por ello, las actuaciones no pueden ser independientes, como señala el proyecto, sino coordinadas. Este apartado deberá redactarse de forma que coordine y, si es posible, unifique ambos procedimientos de intervención. Puesto que el apartado 1 *in fine* reserva para el órgano competente en materia de cultura las órdenes de ejecución sobre Bienes de Interés Cultural y bienes que formen parte del Inventario de Patrimonio Cultural de Asturias y atribuye a los Ayuntamientos las relativas a bienes incluidos en los catálogos habrán de especificarse los mecanismos de intervención en cada uno de estos supuestos, ya que en todos ellos concurren los mismos deberes urbanísticos. Por otra parte, debe advertirse que los artículos 75 y siguientes del proyecto atribuyen a los Ayuntamientos la competencia para la declaración de ruina de inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias en todo caso y con independencia del tipo de protección, por lo que deberá valorarse la posibilidad de unificar los criterios en ambos supuestos.

si admite más sujetos, en cuyo caso debería preverse una publicación del acuerdo inicial. Por otro lado, la duración del trámite de audiencia presupone la intervención en supuestos en los que no existe urgencia. El artículo 31 de la Ley de Patrimonio Cultural apunta a la intervención en supuestos urgentes, y sería conveniente que el Reglamento desarrollase el procedimiento previsto para las intervenciones de este tipo. Por otro lado, el citado artículo de la Ley de Patrimonio Cultural recoge la imposición de multas coercitivas o el recurso a la ejecución subsidiaria por parte de la Administración; aspectos que no son desarrollados en el proyecto, por lo que parece adecuado que se efectúe una regulación de los mismos que detalle el contenido concreto de las previsiones legales de aplicación.

La ampliación de los plazos de ejecución prevista en el apartado 3 deberá acotar la duración de ese aumento. Al efecto deberá tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 49.1 de la LRJPAC, de forma que la ampliación concedida no supere la mitad del plazo inicialmente otorgado. Sobre la forma de resolver este procedimiento podrá hacerse una remisión genérica a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común o establecer las especialidades oportunas, siempre con respeto a lo dispuesto en la legislación aplicable.

El último apartado de este artículo recoge la innecesariedad de obtener autorización del órgano competente en materia de cultura cuando se trate de actuaciones derivadas de órdenes de ejecución, salvo que se requiera la redacción de proyecto. El régimen establecido en los artículos 29 a 31 de la Ley de Patrimonio Cultural para los "requerimientos" en caso de incumplimiento del deber de conservación no contempla, con carácter general, la posibilidad de exigir una autorización adicional a la orden de ejecución, ni siquiera cuando la entidad de la obra a ejecutar precise de la redacción de un proyecto técnico. Sobre este extremo, debe recordarse que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 1 de abril de 2011 -Sala de lo Contencioso-Administrativo- declaró nulo de pleno derecho el artículo 587.4 del

ROTU, que establecía la necesidad de licencia urbanística, adicional a la correspondiente orden de ejecución, en los casos en que fuera preciso proyecto técnico. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el artículo 228.2 del TROTU señala expresamente que no se precisará licencia urbanística cuando las obras se lleven a cabo en cumplimiento de órdenes de ejecución. Por tanto, deberá valorarse la conveniencia de someter a autorización la ejecución de obras derivadas de órdenes de ejecución cuando estas requieran la redacción de proyecto técnico.

Se recomienda una reorganización del contenido de la sección 3.^a del título II, dedicada a la declaración de ruina. El contenido de las dos subsecciones previstas en el proyecto no justifica su división por lo que se propone la desaparición de las mismas.

En el artículo 75 se regulan los supuestos de amenaza de ruina con riesgo inminente y después, en los artículos 76 y siguientes, los generales de ruina física y ruina económica. Parece más razonable alterar el orden del contenido de los artículos para tratar en primer lugar los casos genéricos de ruina y posteriormente las especialidades con respecto a estos, como es la producida en los casos de peligro inminente.

El orden de regulación deberá ser el cronológico de las actuaciones. Se propone la siguiente distribución: a) Ámbito de aplicación. b) Supuestos en los que procede la declaración de ruina. c) Adopción de medidas cautelares. d) Iniciación de oficio. e) Iniciación a instancia de parte. f) Emisión de informe técnico municipal. g) Informe sectorial de la Administración autonómica previo a la resolución del expediente de ruina. h) Efectos de la resolución que declare la ruina. i) Intervención de la Administración autonómica posterior a la resolución del expediente de ruina.

El artículo 234 del TROTU regula los supuestos en los que procede declarar la situación legal de ruina, y aclara que las previsiones realizadas no

serán de aplicación “respecto de los bienes integrantes del patrimonio cultural, que se registrarán en esta cuestión por lo que dispone su normativa específica”. La legislación especial por razón de la materia viene constituida por el artículo 34 de la Ley de Patrimonio Cultural. La regulación del régimen de ruina efectuada en el proyecto lo es con respecto a los Bienes de Interés Cultural, a los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural y a los incorporados a un catálogo urbanístico con nivel de protección integral. Efectivamente, el artículo 34 de la Ley de Patrimonio Cultural aborda la declaración de ruina de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias, y, conforme al artículo 27 del mismo cuerpo legal, solo a los bienes catalogados con nivel de protección integral les resulta de aplicación el régimen previsto para aquellos. Por tanto, a los bienes catalogados con nivel de protección parcial o ambiental no se les aplicará la normativa específica en la materia, sino la urbanística. Ahora bien, el TROTU excluye en ocasiones de su régimen de aplicación (artículos 234.5 y 235.1) a los bienes “catalogados” sin especificar su nivel de protección, por lo que está reenviando a la legislación específica el régimen de los bienes catalogados con protección integral, parcial y ambiental. Aunque el artículo 84.2 del proyecto recoge una pequeña intervención del órgano competente en materia de cultura en los supuestos de bienes con protección ambiental o parcial, parece conveniente que se clarifique el régimen aplicable a cada uno de estos supuestos a efectos de evitar posibles dudas de interpretación.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
<http://www.ccasturias.es>

Por razones de coherencia con su contenido, se propone denominar al artículo 75 “Adopción de medidas cautelares”.

El apartado 1 se refiere a la intervención de “técnicos municipales con cualificación suficiente, de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”. Como se indicó con anterioridad, se recomienda que las remisiones a la legislación aplicable sean de carácter genérico. Por otro lado, observamos que esta remisión legislativa se realiza

hasta tres veces en el mismo artículo (párrafos 1, 4 *in fine* y 5), resultando conveniente no insistir en ella para evitar reiteraciones innecesarias.

La parte final del mismo apartado dispone, en relación con la información que los Ayuntamientos deben suministrar sobre su actuación al órgano competente en materia de cultura, que la “comunicación podrá efectuarse por cualquier vía que asegure la constancia de su recepción, pudiendo emplearse los medios electrónicos, informáticos o telemáticos que garanticen la inmediatez de la remisión”. Estas formas de notificación complementarias no podrán excluir la obligación de notificar a través de los medios legalmente previstos.

El apartado 5 del artículo 75 señala que los Ayuntamientos deben garantizar “la presencia en las obras de personal técnico con cualificación suficiente”. Deberán preverse los supuestos en los cuales el Principado de Asturias prestará asistencia técnica a aquellos municipios que no cuenten con medios propios, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.4 y 229.5 del TROTU.

El contenido del apartado 2 del artículo 78 es reiterativo con respecto al del apartado 1 del artículo 82.

El apartado 3 establece que la “iniciación del procedimiento de declaración de ruina podrá dar lugar a la incoación de expediente sancionador”. Resulta más correcto incoar, en su caso, expediente sancionador una vez haya adquirido firmeza la resolución por la que se declara la ruina, por lo que deberá modificarse la redacción en este sentido. Por ello, este párrafo encajaría mejor en el artículo que regula los efectos de la resolución que declara la ruina o la intervención de la Administración posterior a la declaración.

El primer apartado del artículo 80 dispone que el informe técnico deberá “estar suscrito por personal técnico con habilitación suficiente, conforme a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre”. Como ya señalamos, debe evitarse la

referencia a una norma concreta. Además, ha de articularse la asistencia que el Principado de Asturias pondrá a disposición de aquellos municipios que no cuenten con medios propios.

El artículo 81 no determina la Administración ante la cual debe iniciarse el procedimiento. Aunque de la sistemática de toda la sección se desprende que se trata de la Administración municipal, habrá de recogerse expresamente dicho extremo.

En el apartado 1 deberá sustituirse la expresión "interesados" por la de "personas interesadas".

Con respecto a la remisión a la Ley 38/1999 que hace el párrafo 2 se realiza la misma observación ya señalada en el artículo anterior.

Además, deberá establecerse una disposición común a los artículos que regulen el inicio de oficio y a instancia de parte a efectos de que el acuerdo de incoación se comunique a las personas interesadas y a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural.

En el artículo 82 consideramos conveniente concretar el plazo para realizar el informe sectorial de la Administración autonómica previo a la resolución del expediente de ruina y los efectos de la no emisión del mismo en el tiempo previsto.

En algún momento anterior a la determinación de los efectos de la resolución que declare la ruina, previstos en el artículo 83, debería regularse el trámite de audiencia a las personas interesadas.

El apartado 1 del artículo 84 establece que la "Resolución municipal de declaración de ruina (...) se deberá trasladar a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural a fin de que proceda a:/ a) Emitir un informe favorable (...) respecto de las obras de mantenimiento o recuperación (...). El

informe deberá solicitarse una vez instruido el procedimiento de otorgamiento de licencia municipal e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”. La redacción de este artículo es contradictoria. Inicialmente se alude a la emisión de un informe con posterioridad a la resolución municipal mientras que después se dispone que el informe deberá solicitarse “inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”. Además, en este último caso el informe se solapa con el previsto en el artículo 82.1 del proyecto. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la emisión de un informe posterior a la resolución municipal ya no puede afectar al contenido de esta, por lo que ha de aclararse el objeto del citado informe y si sus efectos se extenderán a un acto administrativo distinto a la resolución de declaración de ruina.

Finalmente, este apartado señala que la resolución municipal de declaración de ruina se deberá trasladar a la Consejería competente en materia de cultura para “b) Autorizar o denegar el derribo”. El artículo 234.5 del TROTU dispone que “Cuando se trate de una edificación o construcción no catalogada ni protegida por la legislación sectorial de protección del patrimonio cultural (...) la declaración de la situación de ruina determinará para su propietario la obligación de proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición. En los restantes supuestos, el propietario deberá adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarias para mantener y, en su caso, recuperar, la estabilidad y la seguridad (...). Sólo podrá otorgarse licencia de demolición para edificios y construcciones no catalogadas y que no sean objeto de un procedimiento tendente a su catalogación”. A su vez, el apartado 2 del mismo precepto del TROTU dispone que las declaraciones de ruina de bienes integrantes del patrimonio cultural se registrarán por su legislación específica, que viene constituida por el artículo 34 de la Ley de Patrimonio Cultural cuyo desarrollo pretende el presente proyecto de Reglamento. Este último precepto señala que la “declaración legal de ruina no será incompatible con el deber de conservación cultural, salvo que el bien se encuentre en

situación irrecuperable”, y el artículo 28 de la citada Ley establece que “Se prohíbe la destrucción total o parcial de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias. Las excepciones que proceden a esta norma son exclusivamente las que aparecen contempladas en la presente Ley”. El artículo 84.1.b) del proyecto trata de articular un régimen que recoja lo señalado en los artículos mencionados pero no consigue una redacción eficaz que concrete la actuación municipal y la autonómica en estos casos. Debe tenerse en cuenta que la declaración de ruina no exime de la obligación de obtener licencia urbanística para la ejecución de las actuaciones que correspondan, por lo que el curso de este procedimiento podría resultar idóneo para fijar las condiciones relativas a la demolición. En atención a lo expuesto, y con el objeto de conseguir una regulación más clara y coordinada con la legislación urbanística, debería valorarse la posibilidad de otorgar una nueva redacción al contenido de todo este apartado.

En el apartado 3 se señala que “para tramitar el expediente de derribo (...) deberá modificarse previamente el catálogo urbanístico en orden a excluir el bien de su régimen de protección”. La complejidad y la duración del trámite de modificación de los catálogos urbanísticos, conforme a lo dispuesto en los artículos 86 a 88 y 93 del TROTU, aconsejan reconsiderar la necesidad de modificar el catálogo con carácter previo al derribo.

El apartado 5 de este artículo, relativo a la prohibición de edificar en los solares en los que se haya producido la destrucción de un bien, establece que tal prohibición deberá inscribirse “en el Planeamiento Municipal”. Debería aclararse esta expresión y concretar con exactitud en qué instrumento de planeamiento debe hacerse la inscripción. Por otra parte, sería conveniente añadir la expresión “en su caso” a la obligación de inscripción en el “Registro municipal de solares no edificables”, puesto que la existencia de tal registro no es preceptiva.

La evaluación de impacto ambiental de proyectos se regula en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. El contenido del estudio de impacto ambiental no puede ser objeto de regulación por parte de un reglamento específico en materia de patrimonio cultural fuera de aquellas partes relativas a afecciones culturales. Ciertamente, el artículo 85 no determina el contenido del estudio de impacto ambiental más allá de los términos que le corresponden; sin embargo, su título induce a confusión, por lo que deberá ser modificado. En la medida en que este artículo contempla aquellos aspectos que debe contener el estudio de impacto ambiental en relación con la posible afección a bienes integrantes del patrimonio cultural asturiano, resulta conveniente que se integre en un mismo precepto con los apartados 1 y 2 del artículo 88, que relacionan la información en materia de cultura que han de recoger los informes y documentos obrantes en el expediente y el contenido del estudio de afecciones al patrimonio cultural.

Se realizan las mismas observaciones que en el artículo anterior con respecto al título del artículo 87.

Como ya indicamos, se propone la integración de los párrafos 1 y 2 del artículo 88 con el artículo 85.

Dada la especialidad del contenido del apartado 3, relativo a los proyectos de parques eólicos, resulta conveniente que no aparezca como un apartado de este artículo sino que se configure como un artículo independiente.

En el artículo 89 se acomete, aunque de forma imperfecta, el desarrollo reglamentario del artículo 40.1.b) de la Ley de Patrimonio Cultural, en el que se impone a los "propietarios o poseedores de bienes declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, o que formen parte de los mismos", la obligación de comunicar a la Consejería de Cultura "Todo proyecto de proceder al traslado fuera de Asturias de bienes

muebles, con un plazo mínimo de un mes antes de que se produzca". Frente a lo establecido en la Ley, el artículo 89.1 del Reglamento señala que los "propietarios de bienes muebles protegidos con arreglo a alguna de las categorías que contempla la Ley 1/2001, de 6 de marzo, que no tengan cien años de antigüedad deberán comunicar por escrito a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural la intención de proceder a sacarlos del territorio español, aunque sea temporalmente, con un plazo de antelación no inferior a un mes desde que la salida se produzca". Puesto que el desarrollo reglamentario ha de respetar escrupulosamente lo fijado en la Ley, el precepto debe modificarse comenzando por su título, que no ha de referirse a la salida del "territorio español", sino, en el marco del ejercicio territorial de competencias y de acuerdo con el tenor de la Ley, al "traslado fuera de Asturias". Asimismo, la obligación de comunicación ha de establecerse en los términos legales; esto es, referida a "los propietarios o poseedores" de los bienes, respecto de cualquier mueble sujeto a protección y con independencia de que su antigüedad sea mayor o menor de cien años y del lugar al que va a ser trasladado, siempre que la salida lo sea del territorio de la Comunidad Autónoma. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado 2 del mismo precepto deberá tener en cuenta, no obstante, que el traslado al órgano competente de la Administración General del Estado de la comunicación a la que se refiere el apartado 1 no procede en cualquier caso, sino solamente respecto de la salida del territorio nacional de los bienes que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y en el artículo 45, apartados 2 y 3, del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la citada Ley.

El apartado 1 del artículo 90 establece para los “propietarios” de bienes muebles protegidos que tengan la intención de “sacarlos con carácter definitivo del territorio del Principado de Asturias” la obligación de comunicar tal extremo a la Consejería competente con una antelación no inferior a un mes. Puesto que la Ley de Patrimonio Cultural no distingue entre traslados del territorio asturiano con carácter definitivo o temporal, sometiendo a todos ellos al mismo deber de comunicación contenido en el artículo 40.1.b), el mandato que contempla el precepto que analizamos debe considerarse incluido en el del anterior artículo 89, con la redacción que hemos propuesto. Por tanto, debe suprimirse este apartado y modificarse el título del artículo al objeto de que refleje su contenido con fidelidad. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado 2 señala que “Hasta que la Comunidad Autónoma de destino no resuelva protegiendo el bien la resolución del procedimiento de exclusión no producirá efectos”. Además de este supuesto, deben contemplarse los efectos de una posible resolución de la Comunidad Autónoma de destino que deniegue otorgar protección al bien.

El capítulo II del título II aborda el régimen de intervenciones en bienes muebles e inmuebles. Para facilitar su sistemática y comprensión se propone regular de forma conjunta los aspectos que afecten a cada uno de ellos. De este modo, el actual artículo 96 se insertaría a continuación del 92, agrupando toda la actuación referente a los bienes muebles.

En el artículo 92 -Intervenciones sobre bienes muebles- consideramos que debería regularse el plazo para otorgar o denegar la autorización y los efectos de la falta de resolución en plazo.

Resulta conveniente que los artículos 94 y 95 señalen el plazo en el que debe emitirse la autorización y los efectos de su falta de emisión en tiempo, así como cualesquiera otros elementos que definan con precisión el procedimiento administrativo a seguir.

El apartado 4 del artículo 96 establece la necesidad de aportar una memoria de ejecución al término de las actuaciones, y añade que la misma será objeto de informe técnico por los servicios correspondientes de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural. No se recogen los efectos o actuaciones derivados de un posible informe negativo sobre la misma. Esta regulación podría hacerse en términos similares a los previstos en el artículo 111.2 del proyecto, que sí precisa las consecuencias de un informe técnico negativo sobre una memoria, en este caso, la relativa a actuaciones arqueológicas.

Con respecto al apartado 4 del artículo 97, relativo a la presentación de la memoria de las actuaciones, se realiza idéntica observación que en el artículo anterior.

El artículo 55.6 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que el "Principado de Asturias tendrá la facultad de proceder a la redacción y aprobación de los planes a que hace referencia el apartado 2 de este artículo, con carácter subsidiario, cuando los Ayuntamientos, habiendo sido requeridos para ello y transcurrido el plazo que reglamentariamente se establezca, no hayan cumplido las obligaciones señaladas en el mismo". En cumplimiento del mandato de desarrollo que le ha sido encomendado por la Ley de Patrimonio Cultural, el Reglamento deberá determinar en su artículo 98 el plazo para dar cumplimiento a aquel requerimiento. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley

del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

También resulta conveniente regular el procedimiento aplicable al requerimiento y a la aprobación del planeamiento.

El apartado 2 del artículo 98 dispone que en este caso será de aplicación el procedimiento establecido en la legislación urbanística. Sin embargo, puesto que se parte de la inactividad municipal, habrá que fijar las especialidades oportunas.

El apartado 3 del artículo 99 señala que la Consejería competente en materia de patrimonio cultural “podrá ordenar la ejecución de actuaciones arqueológicas en cualquier terreno público o privado (...). Para la correspondiente indemnización se estará a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa”. El artículo 43 de la Ley de Patrimonio Histórico Español dispone que “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 presuma 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”. Conforme declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1997 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª-, la habilitación que otorga el citado precepto lo es solo para ocupaciones de carácter temporal y nunca para ocupaciones definitivas. Este Consejo Consultivo considera que el artículo 99.3 del proyecto no excede el ámbito de la habilitación legal otorgada; sin embargo, a efectos de dotar de mayor claridad a la norma, parece conveniente concretar que las actuaciones a las que se refiere ampararán únicamente la ocupación temporal de las fincas afectadas y nunca su ocupación definitiva.

El artículo 105 dispone en su apartado 1 que “Con carácter general las solicitudes (...) deberán contener los siguientes datos”, recogiendo, a continuación, un listado de documentación específica; en consecuencia, los datos solicitados lo son con carácter específico y no general. Con carácter general habrá que estar a los requisitos que para las solicitudes de iniciación se señalan en el artículo 70 de la LRJPAC, pudiendo el Reglamento hacer una referencia genérica a los mismos o recogerlos de manera expresa.

El apartado 4 del artículo 106, que establece el plazo para resolver, debería señalar además los efectos de la falta de resolución en tiempo.

Los siete apartados del artículo 112 y su amplio contenido lo convierten en demasiado largo, excediendo la extensión recomendada en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general. Debería valorarse la posibilidad de reducirlo, si bien se reconoce que la coherencia del contenido de este precepto impide dividir el mismo en dos o más artículos.

El apartado 3 del artículo 114 determina que “En los casos señalados en el artículo 61.2 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, aquellos objetos y muestras de interés paleontológico que hayan sido separados de su entorno natural y que no guarden relación con la historia del hombre y sus orígenes serán depositados en el Museo del Jurásico de Asturias”. La previsión de depósito de elementos paleontológicos en el Museo del Jurásico de Asturias da cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 67 de la Ley de Patrimonio Cultural, según el cual el depósito se realizará “en las dependencias paleontológicas que se determinen reglamentariamente”. Sin embargo, nada se indica en el proyecto acerca de las excepciones que pudieran corresponder a este régimen general de depósito. El apartado 6 del precepto citado dispone que “se establecerán reglamentariamente las excepciones que, por carencia de interés singular o por ser recomendable un tratamiento diferenciado en lo

relativo a su depósito, pudieran proceder en el caso de los bienes (de interés paleontológico) a que hace referencia el apartado 2 del artículo 61". Por ello, consideramos que no se da correcto cumplimiento al mandato de desarrollo reglamentario previsto en el artículo 67.6 de la Ley de Patrimonio Cultural en cuanto al régimen de excepciones al sistema general de depósito de bienes de interés paleontológico. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 116, en su apartado 1, señala que "La financiación de los estudios (...) serán a cargo del promotor, público o privado, de las obras o intervenciones". Se considera que, más allá de la financiación de la actuación por la Administración del Principado de Asturias, el Reglamento no debería determinar si las obras deben ser financiadas por su promotor o por cualquier otro sujeto privado, puesto que ello entra dentro del ámbito de las relaciones jurídicas, económicas o financieras privadas.

El artículo 75.2 de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que "Los hórreos, paneras y cabazos de nueva factura deberán adecuarse a los materiales y características constructivas y morfológicas tradicionales de estas edificaciones en la zona correspondiente. Reglamentariamente, el Principado de Asturias regulará dicho aspecto, contemplando la diversidad tradicional de tipos en los distintos concejos". Frente a este mandato legislativo, el apartado 4 del artículo 118 del proyecto se limita a señalar que "La Dirección General competente en materia de patrimonio cultural elaborará un documento técnico en el que se definan las características básicas propias de los hórreos, paneras y cabazos en cada zona de Asturias". Entendemos que el contenido de ese "documento" es precisamente el que la Ley de Patrimonio Cultural ordena que se regule por vía reglamentaria, y que no es posible diferir su elaboración a un

momento posterior. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, resulta conveniente que, al igual que se hace en el artículo siguiente, se establezcan los mecanismos de coordinación entre la autorización del órgano competente en materia de patrimonio cultural y el procedimiento de emisión de las licencias urbanísticas municipales. Asimismo, deberá señalarse el plazo para la intervención del órgano competente en materia de cultura y los efectos de la falta de actuación en plazo.

El apartado 4 del artículo 119 recoge que “el traslado de un hórreo o panera de un concejo a otro supondrá la modificación del catálogo urbanístico de protección de ambos”. La redacción del texto no aclara si se trata de una modificación automática o si debe tramitarse conforme a lo previsto en los artículos 86 a 88 y 93 del TROTU, por lo que estimamos conveniente su concreción. En este sentido, nos remitimos a lo señalado con respecto al artículo 66 del proyecto.

En cuanto al uso de hórreos, paneras y cabazos, el artículo 120 dispone que “se articularán fórmulas de aprovechamiento y puesta en valor respetuosas con la naturaleza y usos tradicionales de estos bienes etnográficos”. La expresión “se articularán” adolece de una imprecisión que no es propia del desarrollo reglamentario de una Ley, por lo que debería concretarse quién las articulará, con arreglo a qué procedimiento y con qué contenido.

Los artículos 121 a 123 regulan la protección de los bienes inmateriales del patrimonio cultural; en concreto, el artículo 122 crea un Registro del Patrimonio Cultural Inmaterial de Asturias “con la finalidad de reflejar e identificar las manifestaciones culturales inmateriales (...), con sus datos

básicos”, cuya coordinación con el Registro de Bienes de Interés Cultural regulado en el artículo 37, cuando la manifestación inmaterial haya merecido tal nivel de tutela, resulta confusa. También son confusos los niveles de protección -además del propio registro, la documentación y la declaración como Bien de Interés Cultural de carácter inmaterial- que prevé el artículo 123, que no concuerdan con las distintas categorías de protección que el artículo 70 de la Ley de Patrimonio Cultural contempla para el patrimonio de tipo etnográfico; ámbito en el que se regulan de modo principal en la ley asturiana las manifestaciones culturales de naturaleza inmaterial o intangible dignas de tutela.

En este sentido, como ya habíamos adelantado al examinar el artículo 37 del Reglamento, el tema relativo a la protección de los bienes inmateriales suscita ciertos problemas que debemos abordar. Comenzaremos señalando que la Ley de Patrimonio Cultural regula la protección de los que denomina bienes culturales de naturaleza “no material” de forma escueta y considerándolos fundamentalmente manifestaciones del patrimonio etnográfico. En efecto, en la parte dispositiva de la Ley únicamente dos artículos (1.4 y 72) aluden directamente a este tipo de bienes. El artículo 1.4 dispone que “se entenderán asimismo aplicables a bienes de naturaleza no material aquellas normas en que expresamente se señale dicho aspecto”, redacción expresiva del carácter restrictivo de la ley en relación con la aplicación de los preceptos legales a los bienes inmateriales, exigiendo que su aplicación debe señalarla la propia ley de modo expreso. Por su parte, el artículo 72 regula por primera y única vez los bienes no materiales como integrantes del patrimonio etnográfico, por lo que tanto la redacción del precepto como su ubicación sistemática conducen a sostener que su régimen ha de ser el establecido en el artículo 70 de la Ley, a cuyo tenor “La protección del patrimonio etnográfico podrá llevarse a cabo a través de la declaración como Bien de Interés Cultural de los bienes que lo integran, de su inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, o en los Catálogos urbanísticos de protección, y mediante la aplicación en

cualquier caso de las normas específicas contenidas en esta Ley o que desarrollen sus principios a través de la normativa urbanística, medio ambiental o de cualquier otra naturaleza que establezcan las Administraciones Públicas”. Por su parte el artículo 69.2 señala que se “valorará, a efectos de su inclusión individualizada, cuando sus méritos así lo justifiquen, en alguna de las categorías que a tal efecto se establecen en la presente Ley, el interés etnográfico” de, entre otros, elementos inmateriales tales como “los juegos, los deportes, la música”, etc.

De la interpretación conjunta de los preceptos citados no cabe obtener una conclusión clara acerca del alcance específico de las figuras de tutela que dispensan acción protectora a este tipo de bienes, ya que el artículo 69.2 dispone que los bienes de interés etnográfico pueden incluirse en alguna de las categorías previstas en la ley y el artículo 9 señala que “Los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de Asturias se protegerán mediante su integración en alguna de las siguientes categorías de protección: Bienes de Interés Cultural, Bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias y Bienes incluidos en los Catálogos urbanísticos de protección así como mediante la aplicación de las medidas contempladas en los regímenes específicos relativos al patrimonio arqueológico, etnográfico, histórico-industrial, documental y bibliográfico”. En consecuencia, podría interpretarse que ambos preceptos amparan la posibilidad de que un bien de naturaleza inmaterial pueda encuadrarse, con las modulaciones inherentes a la especial naturaleza de estos bienes, en alguna de las categorías previstas en la Ley, entre otras en la de Bien de Interés Cultural -aunque la Ley la regule pormenorizadamente solo para los bienes inmuebles o muebles-, y asimismo gozar de las medidas de protección adicional que en este caso dispone el artículo 72 de la Ley. Es claro que los preceptos legales mencionados dificultan una interpretación clara de la Ley e inducen a confusión acerca de cuál ha de ser la categoría y su alcance y la consiguiente protección de los bienes inmateriales.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que, en contraste con la Ley asturiana, la mayoría de las regulaciones autonómicas sobre la materia, incluidas las cronológicamente anteriores a aquella, parten de una noción omnicomprendiva del patrimonio cultural en la que bienes materiales e intangibles se sujetan de forma expresa a un sistema de protección común mediante la declaración como bien de interés cultural o categoría equivalente o a través de la inclusión en catálogos o inventarios, sin perjuicio de la sujeción, en su caso, a un régimen específico de tutela, adicional al anterior. En este sentido cabría citar las siguientes normas, cronológicamente ordenadas: Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de Galicia; Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano; Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria; Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears; Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragónés; Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias; Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra; Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, y Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

La legislación asturiana se aparta de estas normas y guarda silencio acerca de la protección del patrimonio inmaterial más allá de los preceptos legales citados. Ahora bien, no puede olvidarse que la superior posición que ocupa en nuestro ordenamiento jurídico la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, celebrada en 2003 y ratificada por España, incluye tanto los elementos intangibles como los soportes físicos a través de los cuales aquellos se manifiestan, sujetando a ambos, por tanto, a un mismo régimen de protección. Así lo evidencia su artículo 2 al señalar que "Se entiende por 'patrimonio cultural inmaterial' los usos, representaciones,

expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural”. La salvaguardia de estos bienes no solo requiere, según el mismo artículo 2, la adopción de medidas de carácter general “encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión -básicamente a través de la enseñanza formal y no formal- y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos”, sino también otras más concretas, que en el plano nacional, son las detalladas en los artículos 12, 13 y 14 de la Convención, y entre las que se encuentra la confección de inventarios periódicamente actualizados con fines de salvaguardia. Teniendo en cuenta que la ley asturiana es anterior a la referida Convención, resulta necesario considerar la posibilidad de completar la regulación autonómica incorporando los requisitos y exigencias que de aquella puedan derivar.

Como señalamos, la parquedad de la regulación vigente comporta ciertas dificultades interpretativas en relación con la protección de los bienes inmateriales en la ley asturiana. Una primera abocaría a entender que la ley no ampara la declaración como Bien de Interés Cultural en sentido estricto de los bienes inmateriales, sino solo la de los inmuebles y muebles vinculados a este patrimonio intangible, lo que aconsejaría, siguiendo la experiencia del derecho autonómico comparado, que se explicitasen en la Ley, modificándola, o en una ley específica, los mecanismos concretos de protección del patrimonio inmaterial y su alcance. Esta es, por otra parte, la opción de política legislativa por la que parece haber optado el Gobierno de la Nación, que ha acometido la elaboración de una Ley de Protección del Patrimonio Cultural Inmaterial, en la actualidad en fase de anteproyecto, en la que junto al Inventario Nacional de Patrimonio Cultural Inmaterial se contemplaría la declaración de Manifestación Inmaterial de la Cultura, regulándose de modo singular o autónomo la

protección de los bienes materiales, muebles o inmuebles, asociados intrínsecamente a la misma.

No obstante, cabría mantener, teniendo presente el valor supralegal de la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que tal declaración es posible mediante una interpretación extensiva de la Ley de Patrimonio Cultural, a la luz del contenido de sus artículos 9, 69.2 y 70 citados, lo que en cualquier caso hace imprescindible que se reglamente el complemento indispensable para el tratamiento de estas formas de tutela que la Ley no contempla de modo claro o explícito. Esta parece ser la interpretación a la que se ha adherido la Administración del Principado de Asturias con la aprobación de sendos decretos por los que se declaran Bienes de Interés Cultural de carácter inmaterial a la "Cultura Sidrera Asturiana" y a la "Misa de Gaita Asturiana" -Decretos 64/2014 y 65/2014, de 2 de julio, publicados en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del 11 del mismo mes.

En tal estado de cosas, este Consejo Consultivo considera que el tratamiento normativo óptimo de la cuestión que analizamos sería la modificación de la Ley de Patrimonio Cultural o la regulación de la materia en una ley específica; opción de política legislativa que distribuiría la materia entre instrumentos normativos de idéntico rango, deparando así una regulación homogénea en el plano formal a la protección del patrimonio cultural cualesquiera que sean sus manifestaciones.

No obstante, si se optara por abordar el desarrollo y complemento reglamentario de la Ley mediante una interpretación extensiva de la misma, resulta ineludible que el Reglamento determine con precisión si las consecuentes anotaciones registrales (artículos 37 -Registro de Bienes de Interés Cultural- y 122 -Registro del Patrimonio Cultural Inmaterial-) son excluyentes o cumulativas, cómo se coordinan y cuál es el procedimiento que permite la inscripción en el Registro del Patrimonio Cultural Inmaterial de Asturias, o su exclusión, además de definirse con claridad cuál es el alcance y qué nivel de tutela dispensan estos instrumentos de protección al patrimonio

inmaterial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

VII. Sobre la parte final del proyecto de Reglamento.

El apartado 1 de la disposición adicional primera establece que "Serán objeto de inscripción en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias los bienes declarados por ministerio de la Ley 16/1985, de 25 de junio, o mediante Real Decreto anterior, que se encuentren ubicados en el territorio asturiano o estén relacionados con la historia y la cultura de Asturias". La expresión "mediante Real Decreto anterior" es demasiado imprecisa. Podría referirse al Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, sobre Traspaso de Funciones y Servicios del Estado al Principado de Asturias en Materia de Cultura, que efectivamente es anterior a la Ley de Patrimonio Histórico Español; pero debe tenerse en cuenta que la disposición adicional segunda de la Ley de Patrimonio Histórico Español dispone que "Se consideran asimismo de Interés Cultural (...) los bienes a que se contraen los Decretos de 22 de abril de 1949, 571/1963 y 499/1973", por lo que también se puede interpretar que estas son las normas a que hace referencia. En consecuencia, el contenido de esta disposición debe redactarse de forma más precisa.

La disposición final primera de la Ley de Patrimonio Cultural autoriza al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a actualizar la cuantía de las sanciones. Sin embargo, y pese a que han transcurrido 13 años desde la promulgación de la Ley, la disposición adicional tercera del proyecto que se examina renuncia a ello y se centra en transformar los importes de pesetas en euros, lo que consideramos inadecuado atendiendo al sentido de la habilitación legal. En cualquier caso, debemos apuntar que de abordar el Reglamento que

analizamos la conversión en euros no debería obviar las cuantías señaladas en el artículo 113.2.

Puesto que el contenido de la disposición transitoria primera solo afecta a los bienes muebles declarados de Interés Cultural con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, y a efectos de evitar confusiones y clarificar la lectura, se recomienda modificar su título limitando el ámbito temporal al que corresponde. Se propone para él la denominación "Intervenciones en bienes muebles declarados de Interés Cultural con anterioridad a la entrada en vigor de este reglamento" o similar.

Se efectúan en relación con la disposición transitoria segunda las mismas observaciones que a la anterior.

La disposición transitoria segunda de la Ley de Patrimonio Cultural dispone que "Será obligatoria la delimitación de los entornos de protección de los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural con anterioridad a 1985, o con expediente de declaración incoado y no resuelto con anterioridad a esta misma fecha". La redacción de la disposición transitoria tercera del proyecto sometido a nuestra consideración induce a confusión con respecto a la regulación contenida en aquella Ley, por lo que entendemos que resulta suficiente con señalar que el procedimiento de aplicación a los supuestos previstos en la disposición transitoria segunda de la Ley de Patrimonio Cultural será el recogido en el artículo 32 del Reglamento.

El primer párrafo de la disposición transitoria cuarta se considera innecesario. El segundo se refiere al régimen aplicable a los expedientes de declaración de ruina que se hayan iniciado y no resuelto con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, precisando que "se regirán por las disposiciones que estaban siendo objeto de aplicación". Esta expresión resulta

demasiado imprecisa, por lo que debería acotarse la legislación aplicable y concretar si esta es la vigente en el momento de iniciar el expediente con independencia de si ya ha transcurrido el plazo para resolver o no.

Finalmente, la disposición derogatoria no precisa de la rúbrica “única” por superflua.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.