

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES
SOBRE EL “ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DE
ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **21 de marzo de 2025**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D^a. Yolanda Sáez Cuevas, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y del técnico del referido Departamento, D. Diego Ramos Sánchez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO
CULTURAL DE ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES

I.- En la parte expositiva del anteproyecto de Ley se recogen, como es preceptivo, los títulos competenciales que avalan la iniciativa de elaboración de la presente norma. Por parte autonómica, consciente de la importancia del patrimonio cultural, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (*Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, en adelante EAA), incorporó entre sus principios rectores el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural, y la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía.

A este respecto, debe recordarse que el artículo 92.1 del EAA, además de garantizar a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, reconoce, en el apartado 2, competencias propias municipales en materia de “g) *Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz*” y “l) *Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales*”. A su vez, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en el artículo 25.2, establece que el municipio ejercerá en todo caso, competencias en materia de “a) *Urbanismo*”:

Código Seguro De Verificación		Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	1/8
Url De Verificación			

planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico (...)” y “m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales”.

Por otro lado, las competencias propias municipales, contenidas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), recogen entre otras, en su artículo 9.1 la “Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”; 9.11 “Elaboración y aprobación de catálogos urbanísticos y de planes con contenido de protección para la defensa, conservación y promoción del patrimonio histórico y artístico de su término municipal, siempre que estén incluidos en el Plan General de Ordenación Urbanística. En el caso de no estar incluidos en dicho plan, deberán contar con informe preceptivo y vinculante de la consejería competente en materia de cultura”; y 9.17 “Planificación y gestión de actividades culturales y promoción de la cultura”.

II.- Por otro lado, se aprecia en la parte expositiva del anteproyecto normativo un esfuerzo por clarificar el papel competencial de los Gobiernos Locales en materia de patrimonio cultural: “(...) se van a delimitar de forma más clara las competencias autonómicas y municipales, teniendo en consideración la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía”. No obstante, se detecta que esto viene acompañado de una mayor intervención de la administración autonómica en los distintos ámbitos de decisión, llevando el concepto de coordinación hasta el punto de limitar la capacidad de desarrollo de políticas propias, en el ámbito de sus competencias, de los Gobiernos Locales andaluces. Así, se considera que el presente proyecto normativo es una oportunidad que debiera afrontar una concreción o ampliación de las competencias previstas en la LAULA, tal y como se apunta en el art. 6.2 de dicho texto legislativo.

Parece diluirse la iniciativa y, por tanto, la posibilidad de desarrollar políticas propias en este ámbito (aspecto esencial de la autonomía local) ante una regulación que establece como primera función del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la de “Establecer las directrices en materia de política cultural”, sin más distinción entre niveles de gobierno, autonómico y local, echándose de menos un mayor espíritu de cooperación y acción coordinada conjunta, que podría plantearse buscando la alianza a través de los planes urbanísticos locales y del tratamiento directo y específico de los aspectos patrimoniales desde las normas urbanísticas municipales, especializadas en dichos aspectos patrimoniales, asumiendo así los Municipios la responsabilidad y compartiendo con la Consejería competente la filosofía y la capacidad de acción, sin relegar el papel de los Gobiernos Locales al meramente instrumental.

De esta forma, debería mejorarse esta cooperación interadministrativa, teniendo en cuenta que, en Andalucía, buena parte de nuestro Patrimonio Cultural se aloja en pequeños municipios con escasa capacidad de gestión. Por ello, se estima conveniente que en el anteproyecto se expliciten claramente otras medidas de apoyo a estos

Código Seguro De Verificación	[REDACTED]	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	2/8
Url De Verificación	[REDACTED]		

pequeños municipios en orden a una mejor protección de nuestro patrimonio, sin perjuicio de las competencias de asistencia atribuidas a las Diputaciones Provinciales.

Una de las herramientas disponibles que permitirá garantizar esta cooperación interadministrativa son los órganos de participación previstas por el anteproyecto de la Ley en su capítulo II de su Título II, que debe garantizar la participación de la administración local a través de las asociación de municipios y provincias más representativa de Andalucía, en la normativa que desarrolle la regulación de estos órganos de participación.

III.- Por otro lado, y a propósito de la incidencia económica que supondría la regulación propuesta en este anteproyecto de Ley, se debe traer a colación el artículo 25 de la LAULA, que establece de forma clara que:

“En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.”.

En este sentido, la Memoria Económica, con relación a la Disposición adicional decimoquinta del presente texto normativo, contempla la creación del Cuerpo de Inspección del Patrimonio Cultural, en cumplimiento del deber que ostenta la Administración de la Junta de Andalucía de garantizar la protección y conservación del patrimonio cultural de nuestra Comunidad Autónoma. Para ello, asume la dotación de los medios e instrumentos necesarios para conseguir esta finalidad que, dada la complejidad técnico-jurídica de una disciplina como ésta y la extensión geográfica en la que se proyecta, considera imprescindible la creación de este cuerpo de funcionarios, que se integrarán en el grupo A, conforme a la disposición adicional quinta de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. En conclusión, es ésta la valoración económica progresiva que asume la Consejería a lo largo de los siguientes ejercicios presupuestarios.

Sin embargo, es indudable que el anteproyecto normativo lleva implícito una ampliación de los servicios y funciones que ya vienen asumiendo las Entidades Locales en materia urbanística, ordenación del territorio y protección del patrimonio, entre otras, y que no están suficientemente financiadas para las nuevas exigencias en materia de protección y conservación. Presuponemos un aumento notable de la actividad de la administración local, que, sobre todo, en municipios pequeños puede ser inasumible, máxime cuando no viene dotada de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para poder desarrollarla. De esta forma, sería conveniente incorporar en el texto normativo otras medidas de fomento, además de las referidas en los artículos 136 al 145 del Título VIII.

Código Seguro De Verificación	[REDACTED]	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	3/8
Url De Verificación	[REDACTED]		

IV.- De igual forma, una de las principales novedades del anteproyecto de Ley es el Capítulo III, del Título III, dedicado a los Bienes del Patrimonio Mundial y del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Con respecto al primero, según el artículo 41: *“son bienes del Patrimonio Mundial aquellos bienes culturales, naturales, o mixtos, que, poseyendo valores universales excepcionales conforme a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 16 de noviembre de 1972, hayan sido incorporados por UNESCO a la Lista de Patrimonio Mundial. El bien o bienes Patrimonio Mundial junto con la zona de amortiguamiento común constituyen un Sitio Patrimonio Mundial”*

Se debe destacar la regulación prevista en el artículo 43, sobre “Actuaciones en relación con los bienes del Patrimonio Mundial”. Sin perjuicio de otras consideraciones, y centrándonos en lo dispuesto en su apartado 2:

“2. Los proyectos y las actividades a desarrollar en un bien del Patrimonio Mundial o su zona de amortiguamiento se sujetarán, en su caso, a lo dispuesto en la Convención y directrices que la desarrollen”

A este respecto, se introduce el concepto de “zona de amortiguamiento”, que no está definido en el anteproyecto ni presenta regulación específica que lo acote, contribuyendo así a la inseguridad jurídica, que bien puede resolverse mediante la garantía de la participación de los Gobiernos Locales afectados en la determinación de estas zonas mediante trámites preceptivos de consulta. Además, el tener que contar con un Consejo de Coordinación, al objeto del seguimiento de la ejecución del Plan de Gestión del Sitio, introduce un nuevo trámite administrativo que entraría en contradicción con las últimas medidas regulatorias de la administración autonómica, tendentes a la simplificación administrativa, que es responsabilidad de todas las administraciones públicas andaluzas.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 9

En el Apartado 3, incorporar nueva letra o), como medida correspondiente a la Consejería, con relación a las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía:

“o) La ejecución de trabajos para la protección y salvaguarda de los bienes, especialmente aquéllos que fueran necesarias adoptar para evitar daños en casos de ruina inminente, a petición de los ayuntamientos, y sin perjuicio de las actuaciones que puedan realizar éstos en función de sus competencias”

Código Seguro De Verificación		Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	4/8
Url De Verificación			

Justificación

En concordancia con los argumentos expuestos en las Observaciones Generales, sobre la necesidad de financiación local adicional, por la ampliación de servicios y funciones asignadas a las entidades locales en el anteproyecto normativo. Sirva como ejemplo lo redactado en el artículo 30.4, en cuanto a la notificación, publicación, información pública y efectos de la iniciación del procedimiento de declaración de un Bien de Interés Cultural. Así, las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse con carácter inaplazable por su titular, caso de ser un ayuntamiento, podrían ser asumidas por la administración autonómica.

ARTÍCULO 51

Donde dice: “El incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley podrá llevar aparejado el depósito forzoso del bien en una institución de carácter público hasta tanto no se garantice su conservación.”

Debe decir: “El incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley podrá llevar aparejado el depósito forzoso del bien en una institución de carácter público **preferentemente de la administración autonómica**, hasta tanto no se garantice su conservación.”

Justificación

En concordancia con la justificación del artículo 9

ARTÍCULO 54

En el Apartado 3, se propone una redacción alternativa:

“3. Las intervenciones respetarán las aportaciones de todas las épocas. La eliminación de alguna de ellas incluyendo su demolición, sólo podrá autorizarse cuando quede fundamentado que fuera necesario para permitir la adecuada conservación del bien, **o la introducción de nuevos elementos imprescindibles para garantizar una adecuada adaptación a los requerimientos funcionales para su puesta en uso**, o una mejor interpretación histórica y cultural del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas.”

Código Seguro De Verificación	[REDACTED]	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	5/8
Url De Verificación	[REDACTED]		

Justificación

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, ya venía recogiendo en su artículo 20.2 “2. *Las restauraciones respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes, así como las pátinas, que constituyan un valor propio del bien. La eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará, en su caso, y siempre que quede fundamentado que los elementos que traten de suprimirse supongan una degradación del bien y su eliminación fuere necesaria para permitir la adecuada conservación del bien y una mejor interpretación histórica y cultural del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas.*”

Sin embargo, mantener esta redacción sin la alternativa propuesta puede generar problemas en aquellas intervenciones para adaptarse a la normativa sectorial exigida, según el uso del bien a proteger. Sirvan de ejemplo las que se deben acometer para garantizar la accesibilidad universal en usos administrativos o de atención a la ciudadanía. (elevadores, ascensores, etc.). En esta misma línea, también se suelen aprovechar restauraciones o rehabilitaciones para incidir en materia de seguridad, contraincendios, etc., que son imprescindibles para garantizar la preservación de un bien y de las que suelen adolecer los bienes patrimoniales. Recuérdese el caso de Notre Dame de París, que ha tenido que sufrir un devastador incendio para incorporar la tecnología y medios que, de haberlos adoptado con anterioridad, no habría tenido los efectos conocidos. Toda intervención preventiva en esta materia, con las cautelas debidas, justifica la propuesta.

ARTÍCULO 79

En el Apartado 4, opera el silencio negativo en las intervenciones sobre los Bienes de Interés Cultural. Se establece en el anteproyecto de Ley que la Consejería “(...) *dispondrá de un plazo de tres meses, contados a partir de la recepción de toda la documentación exigida reglamentariamente, para resolver sobre la solicitud de autorización. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, el interesado entenderá desestimada la solicitud de autorización*”

Debería operar el silencio positivo en lo que respecta a las Entidades Locales.

Justificación

Si bien el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone:

“(...) el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una

Código Seguro De Verificación		Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	6/8
Url De Verificación			

norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario (...).”

“El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.”

No debemos olvidar las competencias atribuidas a la Administración Local en el propio EAA, que garantiza, en su art 92.1, a los municipios *“un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad”*, y atribuye a los Ayuntamientos competencias propias *“en los términos que determinen las leyes”*. Este núcleo competencial se desarrolló mediante Ley de mayoría cualificada, con posición especial en el cuadro de fuentes del ordenamiento autonómico, LAULA, en cuyo art. 9.1 y 9.11 reconoce como competencia propia y mínima de los municipios: *“9.1 Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”*; *“9.11. Elaboración y aprobación de catálogos urbanísticos y de planes con contenido de protección para la defensa, conservación y promoción del patrimonio histórico y artístico de su término municipal (...).”*

La atribución competencial que establece la LAULA conlleva esa posición especial respecto a la legislación sectorial, que sólo podrá delimitar la competencia previamente atribuida por la LAULA, respetando siempre las potestades de ordenación y de gestión que ostentan las entidades locales en las materias de su competencia (art. 7 LAULA). El legislador andaluz ha mostrado la clara intención, con esta Ley de Autonomía Local, de añadir *“al repertorio estatutario otras competencias, identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal.”* (Exposición de Motivos de la LAULA).

De esta forma, y como se ha mencionado en las Observaciones Generales, la intervención de la administración autonómica en los distintos ámbitos de decisión en este anteproyecto normativo, expande el concepto de coordinación hasta el punto de poder limitar la capacidad autónoma de desarrollo de políticas propias, en el ámbito de sus competencias, de los Gobiernos Locales andaluces. En conclusión, en los casos en los que estas intervenciones sobre Bienes de Interés Cultural fueran realizadas por los ayuntamientos, debería operar el silencio positivo, al ser una administración pública tan competente como otras en la defensa y conservación del patrimonio cultural.

Código Seguro De Verificación	[REDACTED]	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	7/8
Url De Verificación	[REDACTED]		

Esta misma Observación podría ser aplicable al:

- 1-Artículo 83.3, en relación a las autorizaciones de intervenciones sobre los Bienes de Interés Patrimonial.
- 2-Artículo 88.2, sobre la incoación para declaración de Zona de Servidumbre Arqueológica.
- 3-Artículo 123.2, sobre la declaración de Bienes integrantes del patrimonio bibliográfico y audiovisual.

ARTÍCULO 136

En el Apartado 2, incorporar una nueva letra h):

“h) Transferencias de financiación finalistas para las EELL”

Justificación

En concordancia con la justificación del artículo 9”

LA SECRETARIA GENERAL,

Yolanda Sáez Cuevas.

Código Seguro De Verificación		Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Yolanda Saez Cuevas	Firmado	21/03/2025 14:03:32
Observaciones		Página	8/8
Url De Verificación			