

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 9/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DE ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.



D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 25 de abril de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	3
2.FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	3
3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO.....	4
4.CONTEXTO NORMATIVO.....	4
4.1. En materia de patrimonio cultural.....	4
4.1.1. Iniciativas internacionales y europeas.....	4
4.1.2. Normativa estatal.....	5
4.1.3. Normativa autonómica.....	7
4.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado.....	8
5.ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	9
5.1. Aspectos generales sobre la ordenación del patrimonio cultural.....	9
5.2. Consideraciones preliminares.....	13



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/100	



5.3. Observaciones generales sobre el proyecto normativo	22
5.3.1. Aspectos positivos.....	22
5.3.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos	25
5.3.3. Importancia de la autoevaluación de las medidas incluidas en el proyecto normativo.....	30
5.3.4. Importancia de la evaluación ex post de las medidas incluidas en el anteproyecto de Ley analizado	32
5.4. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Ley	33
5.4.1. Ampliación del concepto de patrimonio cultural	34
5.4.2. Instrumentos de planificación y gestión: los Planes de Patrimonio Cultural (artículo 8)	37
5.4.3. Consideración de instituciones consultivas (artículo 16).....	39
5.4.4. Clasificación, categorías de protección y procedimientos de declaración de los bienes (artículos 17 a 40)	41
5.4.5. Nueva configuración de los entornos de protección (artículos 20 y 21)	42
5.4.6. Instrucciones particulares y Planes de Salvaguarda (artículo 24)	45
5.4.7. Catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos. Disposiciones sobre su conformación (artículo 27 y disposiciones adicionales tercera y octava)	46
5.4.8. Suspensión de obras y actuaciones (artículo 49).....	49
5.4.9. Obligación asociada a las transacciones comerciales de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz (artículo 50)	50
5.4.10. Régimen general de conservación y protección de los bienes inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía (artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57)	51
5.4.10.1. Tipologías de intervención (artículo 52.1).....	52
5.4.10.2. Proyecto de conservación como obligación, contenido, requisitos y criterios generales y específicos de intervención (artículo 52.2, 53, 54, 55,56 y57)	52
5.4.11. Integración de la protección del patrimonio cultural en los instrumentos de ordenación y planificación del territorio y de evaluación ambiental (artículos 67 a 74)	55
5.4.12. Derechos de tanteo y retracto sobre Bienes de Interés Cultural (artículo 76).....	57
5.4.13. Prohibición de publicidad comercial en BIC y contaminación visual (artículos77 y 78)	58
5.4.14. Medios de intervención administrativa sobre las actuaciones en los bienes del RGPCA y los Bienes Catalogados (artículos 79 a 86).....	59
5.4.15. Patrimonios especiales (artículos 87 a 123).....	62
5.4.16. Instituciones del Patrimonio Cultural (artículos 124 a 131)	71
5.4.17. Convenios y otras figuras de colaboración previstas en la norma (artículos132.4, 134.4 y apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima).....	73
5.4.18. Regulación de la actividad de interpretación del patrimonio (artículo 134)	76

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/100	



5.4.19. Medidas de fomento (artículos 136 a 145)	82
5.4.20. Reservas de actividad	84
5.4.21. Planes de autoprotección frente a riesgos (Disposición adicional decimoséptima)	87
5.4.22. Remisiones reglamentarias	88
DICTAMEN	91

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Deporte, en relación con el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía.



En el mencionado oficio se indicaba el enlace al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, a través del cual se podía acceder al texto del proyecto (versión 114_25 18/02/2025 V.1), así como al resto de documentación que formaba parte del citado expediente normativo, entre la que figuraba la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

2. Con fecha 16 de abril de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/100	



3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del anteproyecto de Ley (en adelante, APL) sometido a informe es regular el régimen jurídico del patrimonio cultural de Andalucía, con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, enriquecimiento, salvaguarda, fomento, investigación, difusión, valorización y transmisión a las generaciones futuras. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la normativa estatal en materia de patrimonio cultural.

La iniciativa consta de 166 artículos, distribuidos en nueve títulos, a los que se suman una exposición de motivos, diecinueve disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales, que se estructura de la siguiente forma:

- Título I. Disposiciones Generales (artículos 1 al 8);
- Título II. Competencias de las Administraciones Públicas y Órganos e Instituciones Consultivas (artículos 9 al 16);
- Título III. Categorías de Bienes e Instrumentos de Protección (artículos 17 al 46);
- Título IV. Régimen de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural de Andalucía (artículos 47 al 86);
- Título V. Patrimonios Especiales (artículos 87 al 123);
- Título VI. Instituciones del Patrimonio Cultural (artículos 124 al 131);
- Título VII. Investigación, Difusión y Educación (artículos 132 al 135);
- Título VIII. Fomento (artículos 136 al 145);
- Título IX. Actividad de inspección y el régimen sancionador (artículos 146 al 166).

4. CONTEXTO NORMATIVO

En este apartado se cita la normativa más relevante vinculada a la materia objeto del presente informe.

4.1. En materia de patrimonio cultural

4.1.1. Iniciativas internacionales y europeas

- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972, ratificado por España mediante el Instrumento de aceptación, de 18 de marzo de 1982 por parte del Estado español (BOE de 1/07/1982);
- Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), ratificado por España mediante el Instrumento de ratificación con entrada en vigor el 25 de enero de 2007 (publicado en BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007);

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/100	



- Convención Europea del Paisaje (2000, ratificado por España mediante el Convenio el 26 de noviembre de 2007 (BOE de 5/02/2008), estando en vigor en España desde el 1 de marzo de 2008;
- Convenio de Faro sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (2005), ratificado por España mediante el Instrumento de ratificación con entrada en vigor el 1 de agosto de 2022 (publicado en BOE núm. 144, de 17 de junio de 2022);
- Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, de 2005;
- Decisión nº 1194/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por la que se establece un sistema de selección y supervisión del Sello del Patrimonio Europeo;
- Comunicación de la Comisión Europea titulada “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, de 2014;
- Nueva Agenda Europea para la Cultura (2018);
- Plan de Trabajo del Consejo Europeo en materia de cultura para el período 2023-2026;
- Marco Europeo de Actuación sobre el Patrimonio Cultural (2018).

4.1.2. Normativa estatal

- Constitución Española (artículos 44, 46, 148.1.15.^a, 16.^a y 17.^a, 149.1.28.^a y 149.2);
- Ley 9/1975, de 12 de marzo, del Libro;
- Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional;
- Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español;
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia;
- Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas;
- Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine;
- Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal;
- Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural;
- Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial;
- Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014;

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/100	



- Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual;
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español;
- Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos;
- Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas;
- Real Decreto 1572/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan los órganos de coordinación de las bibliotecas de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos;
- Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Cooperación Bibliotecaria;
- Real Decreto 1574/2007, de 30 de noviembre, por el que se regula el Observatorio de la Lectura y el Libro;
- Real Decreto 2063/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, en lo relativo al ISBN;
- Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio, por el que se crea la Red de Museos de España;
- Real Decreto 1638/2009, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Biblioteca Nacional de España;
- Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso;
- Real Decreto 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el depósito legal de las publicaciones en línea;
- Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine;
- Real Decreto 224/2016, de 27 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico de las obras huérfanas;
- Real Decreto 1398/2018, de 23 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, en cuanto al sistema de compensación equitativa por copia privada;
- Real Decreto 209/2023, de 28 de marzo, por el que se establecen la relación de equipos, aparatos y soportes materiales sujetos al pago de la compensación equitativa por copia privada, las cantidades aplicables a cada uno de ellos y la distribución entre las distintas

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/100



modalidades de reproducción, previstas en el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril;

- Real Decreto 1122/2024, por el que se crea el Museo Nacional de Artes Escénicas.

4.1.3. Normativa autonómica

- Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación;
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 10.3.3.º, 33, 37.17.º y 18.º y 68);
- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía;
- Ley 5/2007, de 26 de junio, por la que se crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico;
- Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía;
- Ley 10/2018, de 9 de octubre, audiovisual de Andalucía;
- Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco;
- Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía;
- Decreto 258/1994, de 6 de septiembre, por el que se integran en el Sistema Andaluz de Archivos y en el Sistema Bibliotecario de Andalucía, respectivamente, los archivos y bibliotecas de titularidad estatal gestionados por la Junta de Andalucía;
- Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía;
- Decreto 284/1995, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Creación de Museos y de Gestión de Fondos Museísticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- Decreto 230/1999, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía;
- Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas;
- Decreto 235/2005, de 2 de noviembre, por el que se regulan la composición, las funciones y el funcionamiento del Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación;
- Decreto 28/2007, de 6 de febrero, por el que se crea el Observatorio Andaluz de la Lectura y se regula su organización y funcionamiento;

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/100	



- Decreto 87/2025, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía;
- Decreto 90/2025, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía;
- Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamo de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía;
- Orden de 3 de junio de 2005, por la que se constituye la Comisión Científica Asesora para la Biblioteca Virtual de Andalucía;
- Orden de 29 de diciembre de 2008, por la que se establecen los requisitos para la obtención de la tarjeta de usuario de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía;

4.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía (Ley 6/2007);
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, Ley 40/2015);
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía;
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía;
- Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/100



5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

5.1. Aspectos generales sobre la ordenación del patrimonio cultural

El objeto del proyecto normativo es establecer el régimen jurídico del patrimonio cultural de Andalucía, con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, enriquecimiento, salvaguarda, fomento, investigación, difusión, valorización y transmisión a las generaciones futuras.



La Constitución Española (en adelante, CE), en los artículos 44 y 46, encomienda a los poderes públicos el deber de promover y tutelar el acceso a la cultura, la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general y, a su vez, impone la obligación de garantizar la conservación y promover 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, estableciendo que la Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nuestra carta magna, por una parte, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre “Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas” (artículo 149.1.28.º). Además, en el artículo 149.2 dispone que, “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

Por otra parte, la CE posibilita que las Comunidades Autónomas asuman competencias plenas en su artículo 148.1): 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; 16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma; y 17.ª El fomento de la cultura.

En Andalucía, el artículo 10.3.3.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía se refiere a la difusión del patrimonio histórico como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. En su artículo 33 establece que “todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz”. Asimismo, los ordinales 17º y 18º del apartado primero del artículo 37 prevén, como principios rectores de las políticas públicas, “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, especialmente del flamenco”. Finalmente, en el artículo 68.3.1º se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico.

Al constituir el patrimonio cultural un ámbito material de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el marco jurídico de aplicación a esta materia se estructura en dos niveles

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/100	



normativos: estatal y autonómico. Y dentro de cada uno de ellos, a su vez, se encuentra fraccionado en diversos sectores, destacando por su tradición y fuerza expansiva la legislación sobre patrimonio cultural, a la cual recientemente se han sumado otros sectores.

En el ámbito estatal, esta materia está presidida por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE), de carácter básico¹, dictada al amparo del artículo 149.1.28.^a CE. Esta ley establece los principios generales de protección, conservación, enriquecimiento y transmisión del patrimonio histórico, así como los mecanismos de colaboración interadministrativa. Junto a ella, debe mencionarse la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que extiende el ámbito de protección al conjunto de manifestaciones, expresiones y saberes colectivos que forman parte del patrimonio vivo de las comunidades².

Asimismo, mediante la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural se ha considerado a la tauromaquia —incluyendo la crianza del toro de lidia y el arte del toreo— como parte integrante del patrimonio cultural común de todos los españoles, estableciendo un deber general de protección aplicable en todo el territorio nacional y un marco de cooperación entre Administraciones Públicas para garantizar su preservación³.

Otros instrumentos legislativos de carácter sectorial relevantes en el ámbito estatal son el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos, la Ley 10/2007, de 22 junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine y la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, junto con aquellas otras normas que se señalan, sin ánimo de exhaustividad, en el apartado del contexto normativo de este informe.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el patrimonio cultural se regula en torno a diversas normas, entre las que cabe destacar la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, que constituye la piedra angular o eje vertebrador de la protección del patrimonio cultural andaluz y

¹ Esta Ley establece distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales. La más genérica y que da nombre a la propia Ley es la de Patrimonio histórico español, constituido éste por todos aquellos bienes de valor histórico, artístico, científico o técnico que conforman la aportación de España a la cultura universal.

En el seno del Patrimonio Histórico Español, adquieren un valor singular los Bienes de Interés Cultural (en adelante, BIC) a los que se les otorga una mayor protección y tutela. Estos BIC serán inscritos en un Registro General. Sus propietarios y, en su caso, los demás titulares de derechos reales sobre los mismos están obligados a permitir y facilitar su estudio a investigadores y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada (artículo 13.2 de la LPHE y Disposición adicional cuarta del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, sobre garantía del Estado para obras de interés cultural).

² En el año 2021 se elaboró un anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial que no llegó a ser aprobado.

³ Tal y como se indicó en el Informe N 14/2024, para lograr ese fin, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre determina, en su artículo 5.2, que el Gobierno desarrollará, entre otras medidas, las siguientes: “c) la actualización de la normativa taurina, a través del marco de colaboración de la Comisión Nacional de Asuntos Taurinos” y “d) el impulso de normas y actuaciones que fomenten el principio de unidad de mercado, responsabilidad social y libertad de empresa en el ámbito de la Tauromaquia, en consideración a los beneficios económicos, sociales y medioambientales que esta actividad genera”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/100



sus normas de desarrollo reglamentario⁴. Al igual que en ámbito estatal, han de tenerse en cuenta también las normas sectoriales de museos, bibliotecas, archivos y otras manifestaciones culturales (vgr. audiovisual, cine, flamenco, tauromaquia, entre otras) que actúan como desarrollos específicos que aseguran la conservación y puesta en valor de cada tipología de bienes culturales.

Por lo que respecta a las competencias de las administraciones locales, merece destacar, en línea con la doctrina⁵, que tras la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las competencias locales en materia de cultura quedarían como sigue:

- Competencias municipales propias (artículo 25): el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las materias de Protección y gestión del Patrimonio histórico, y Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Servicios municipales obligatorios (artículo 26): los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, por sí solos o asociados, deberán prestar, en todo caso, el servicio de biblioteca pública.
- Delegación de competencias (artículo 27): la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, la gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1. 28.^a de la Constitución Española. Se trata de una delegación pensada especialmente para las Diputaciones Provinciales.

Además, tras dicha reforma se ha suprimido la anterior posibilidad de los Municipios de realizar “actividades complementarias” de las propias de otras Administraciones Públicas en materia de cultura. La realización de otras actividades diferentes a las competencias propias o delegadas (las llamadas competencias “impropias”), sólo se podrá llevar a cabo cuando “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública” (artículo 7).

Pese a que en la MAIN no se ofrece información sobre las actividades económicas que podrían verse afectadas por la aprobación de la norma, ni se realiza un análisis detallado de los impactos económicos que podrían derivarse de su aplicación, desde este Consejo se estima oportuno subrayar la relevancia económica del universo de actividades comprendidas en el ámbito del patrimonio cultural

⁴ Entre ellos, merece destacar especialmente el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía y el Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas Regula las intervenciones arqueológicas en Andalucía, estableciendo procedimientos y requisitos para su autorización y ejecución.

⁵ Fernández Ramos, S. (s.f.). 5.4. *Legislación española en materia de cultura*. Observatorio Cultural del Proyecto Atalaya.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/100



de Andalucía, entendido éste en su concepción más amplia y dinámica⁶, y que acoge el propio texto del APL, al superar la tradicional noción de patrimonio histórico y abrazar la más integradora de patrimonio cultural, ampliando el alcance de la protección e incorporando nuevas manifestaciones, como el patrimonio inmaterial, el patrimonio industrial y el audiovisual. Esta trascendencia se puede evidenciar, por ejemplo, de la información estadística publicada por el Ministerio de Cultura⁷ y, tal vez, convendría mencionarla en la parte expositiva de la norma, para general conocimiento, junto con la posición destacada de Andalucía en este ámbito.

No en vano, cabe recordar que España ostenta la cuarta posición mundial de bienes declarados por la UNESCO como Patrimonio Mundial⁸ y la primera en Europa en patrimonio inmaterial⁹. Andalucía, concretamente, contribuye con siete bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, entre los que figuran: la Alhambra, el Generalife y el Albaicín, en Granada; el Centro Histórico de Córdoba y la Ciudad Califal de Medina Azahara, en Córdoba; el conjunto monumental formado por la Catedral, el Alcázar y el Archivo de Indias, en Sevilla; los Conjuntos Monumentales Renacentistas de Úbeda y Baeza, en Jaén; el Parque Nacional de Doñana; el Sitio de los Dólmenes de Antequera, en Málaga.

El Patrimonio Mueble de Andalucía, que abarca una extensa tipología de bienes —incluyendo pintura, escultura, retablos o conjuntos textiles— cuenta con una base de más de 79.000 piezas registradas, de las cuales unas 14.000 están inscritas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico como Bienes de Interés Cultural (en adelante, BIC), lo que refleja la magnitud e importancia económica de este segmento cultural.

⁶ En este marco, es preciso destacar la existencia de un amplio ecosistema de actividades económicas directamente vinculadas al sector, entre las que cabe reseñar, en primer lugar, las relacionadas con la gestión, conservación, valorización y difusión del patrimonio cultural. Este sector comprende la administración y explotación pública o privada de los bienes patrimoniales —monumentos históricos, museos, yacimientos arqueológicos, bienes de interés cultural y espacios culturales—, así como la restauración de bienes inmuebles y muebles de interés cultural, los servicios especializados de arqueología, la conservación preventiva, la catalogación y la investigación patrimonial. De igual forma, debe reconocerse el peso de las industrias culturales y creativas, que abarcan desde la producción editorial especializada y la edición de guías y materiales divulgativos, hasta la creación cinematográfica y audiovisual centrada en temáticas históricas o patrimoniales. Asimismo, se observa un auge creciente en la digitalización y virtualización de contenidos culturales, mediante tecnologías emergentes como la realidad aumentada, la realidad virtual y la inteligencia artificial aplicada a entornos museísticos y patrimoniales, configurando un ámbito de oportunidad que potencia la accesibilidad y la experiencia inmersiva del usuario. Adicionalmente, se identifican otras actividades económicas conexas, especialmente las vinculadas al turismo cultural, tales como la intermediación y la información turística especializada, la organización de eventos y festivales culturales, así como los servicios de transporte y alojamiento que facilitan el acceso a entornos de interés patrimonial. A ello se suma, entre otras, la hostelería y la restauración de base gastronómica ligada a la identidad cultural local, el comercio de productos artesanales y de reproducción artística o el sector del *merchandising* cultural, todos ellos con una incidencia directa sobre la economía regional.

⁷ Ministerio de Cultura. (2024). *Anuario de estadísticas culturales 2024*, Secretaría General Técnica. Gobierno de España, disponible en: <https://www.cultura.gob.es/dam/jcr:3031f42c-a638-449f-9ea2-c942a687365f/anuario-de-estadisticas-culturales-2024.pdf> (última consulta: 15 de abril de 2025).

⁸ <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/patrimonio/mc/patrimoniomundial/bienes-declarados/recorrido-historico.html#:~:text=Espa%C3%B1a%20es%20el%20cuarto%20pa%C3%ADs,la%20Unesco%20como%20Patrimonio%20Mundial> (última consulta: 24 de abril de 2025)

⁹ Tal y como se reconocía en la parte expositiva del APL por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	25/04/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/100



No menos relevante es el Patrimonio Inmaterial de Andalucía, concebido como un recurso vivo y participativo, que desempeña un papel esencial en la dinamización socioeconómica del territorio. Este patrimonio se perpetúa y enriquece continuamente por las comunidades locales, conforme a su entorno y tradiciones, contribuyendo a la identidad colectiva y fomentando el sentido de pertenencia, tal y como se desprende de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO¹⁰.

A la luz de lo expuesto, la presente iniciativa regulatoria, además de configurarse como un instrumento esencial para la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural, así como para garantizar el acceso universal a la cultura como derecho de la ciudadanía, ha de concebirse también como una herramienta estratégica para fomentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

A tal fin, resulta preciso articular un equilibrio adecuado entre la función de tutela del interés público — que justifica la adopción de la presente intervención— y la dinamización de las actividades económicas vinculadas al sector cultural, en sintonía con los principios de proporcionalidad, necesidad y mínima restricción a la libertad de empresa y a la libre competencia.

5.2. Consideraciones preliminares

Las autoridades de competencia españolas han abordado en diversas ocasiones el análisis de actividades y bienes culturales, tanto desde la perspectiva de las restricciones privadas a la competencia como en relación con la intervención pública en las industrias culturales¹¹.

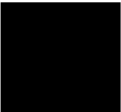

¹⁰ En dicha Convención, se define el patrimonio inmaterial como “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad”.

¹¹A modo de contexto, conviene destacar también diversas experiencias internacionales que evidencian los esfuerzos desplegados para combatir prácticas contrarias a la competencia, así como la preocupación común por encontrar un equilibrio entre la protección del mercado y la preservación de la diversidad cultural y el acceso equitativo a los bienes y servicios culturales. En muchos casos, estas actuaciones se han canalizado a través de instrumentos no coercitivos o de *advocacy*, como informes y estudios sectoriales, en los que se formulan recomendaciones orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados culturales.

En Estados Unidos, por ejemplo, la autoridad competente, la *Federal Trade Commission* (FTC), junto con el *Department of Justice* (DOJ), han mantenido una larga tradición de intervención en sectores culturales y creativos. Un ejemplo histórico paradigmático es el caso *United States v. Paramount Pictures, Inc.*, 334 U.S. 131 (1948), que marcó un hito en la regulación de la industria cinematográfica estadounidense. En esta sentencia, la Corte Suprema obligó a las grandes productoras de cine a desintegrar sus estructuras verticales de producción, distribución y exhibición, evitando así una posición de dominio que limitaba la diversidad de la oferta cultural y la competencia efectiva en el acceso a las salas de proyección.

Más recientemente, en el contexto de las plataformas digitales de distribución cultural, mencionar el caso de *Apple e iBooks*, donde se detectó una colusión para elevar artificialmente los precios de los libros electrónicos en detrimento de la libre competencia (*United States v. Apple Inc.*, 791 F.3d 290 (2d Cir. 2015)).

Asimismo, otras jurisdicciones como Australia, mediante la *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC), han estudiado la concentración de medios y su impacto sobre la pluralidad informativa y cultural. En Australia, por ejemplo, la ACCC publicó en 2019 el informe “*Digital Platforms Inquiry*”, en el que analiza el impacto de las plataformas digitales, como

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/100	



Entre los antecedentes más relevantes se encuentran las actuaciones desarrolladas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el marco de procedimientos de control de concentraciones¹² económicas, así como las resoluciones dictadas en expedientes sancionadores instruidos contra operadores económicos por la realización de prácticas contrarias a la normativa de defensa de la competencia¹³ ¹⁴. Asimismo, la autoridad nacional de competencia ha emitido diversos informes en ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia, entre los que cabe destacar los relativos al sector editorial¹⁵ ¹⁶.

Google y Facebook, en la competencia en los mercados de medios y publicidad (<https://www.accc.gov.au/about-us/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>).

¹² Cabe citar como ejemplos, en operaciones de concentraciones, en el ámbito la industria cinematográfica, diversas adquisiciones examinadas por la CNMC (Cinebox, Cinesa, Yelmo, Kinepolis, entre otras cadenas). *Vid.*, por ejemplo, los expedientes C/0598/14 CINESA / PARQUE CORREDOR o C/0339/11 CINESA/ACTIVOS UGC, sobre adquisiciones en el sector de exhibición cinematográfica. También puede hacerse alusión a la fusión entre Prisa y Mediaset, valorando la posible afectación a la diversidad informativa y cultural (Exp. C/0004/07, Mediaset/Prisa TV).

En conexión con esta materia, aunque en el ámbito europeo, en materia de control de concentraciones, se han analizado operaciones relevantes como la adquisición conjunta de Círculo de Lectores S.A. por parte de Bertelsmann AG (Alemania) y Editorial Planeta S.A. (España), en el expediente COMP/M.5838 – BERTELSMANN / PLANETA / CÍRCULO.

¹³ *Vid.*, por ejemplo, las sanciones impuestas a la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), en el marco de diversos expedientes. El más reciente, resuelto el 19 de junio de 2024 (S/0641/18), por incurrir en dos infracciones de abuso de posición de dominio relacionadas con el diseño y aplicación de tarifas por el uso de su repertorio por parte de radios y televisiones. Por su parte, en la gestión colectiva de derechos, destaca la resolución. Otras resoluciones de asuntos en materia de defensa de la competencia: S/DC/0590/16 - DAMA VS SGAE; S/0460/13 SGAE CONCIERTOS; S/0466/13 SGAE AUTORES (de terminación convencional); S/0220/10 SOCIEDAD GENERAL DE AUTORES Y EDITORES, SGAE;VS/0220/10 - SGAE; etc.

También cabe traer a colación la resolución S/DC/0594/16, en la que la CNMC sancionó a 34 editoriales de libros de texto no universitarios y a la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza (ANELE) por prácticas anticompetitivas en el sector editorial (en concreto, por coordinar condiciones comerciales y fijar precios de libros digitales).

En el ámbito de la cinematografía, destaca la resolución S/588/05, en la que se sancionó a diversos distribuidores de cine por concertación para uniformizar las condiciones de exhibición de películas, restringiendo la competencia tanto horizontal como verticalmente, en concreto a The Walt Disney Company Iberia; Columbia Tristar Films de España; Hispano Foxfilm; United International Pictures y Warner Sogefilms; la resolución S/0001/19, de terminación convencional del expediente incoado a las distribuidoras cinematográficas — *majors*— por prácticas restrictivas de la competencia; o el caso del Ayuntamiento de Aguilar de Campoo por acuerdo exclusivo con Cines Campoo. Sanción a Fedicine por facilitar intercambio de información estratégica entre competidores, Resolución (Expte. r 649/05, Cines Aguilar de Campoo).

¹⁴ Puede hacerse mención del caso emblemático en el ámbito del derecho de la competencia y la regulación del acceso a la cultura en el entorno digital. Se trata de la Decisión AT.3984, *E-books*, en la que la Comisión Europea analizó prácticas anticompetitivas en el mercado de los libros electrónicos (*e-books*), y resolvió el expediente por la vía de la terminación convencional.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el informe del TDC sobre el precio fijo de los libros de 1997. O el informe CNMC/038/19, en el que la autoridad nacional respondió a una consulta del Defensor del Pueblo sobre el Acuerdo Marco para el suministro de libros de texto en la Comunidad de Madrid. El informe señaló que ciertas condiciones del acuerdo, como la duración del contrato, la limitación de descuentos y las exigencias de personal, podrían limitar la competencia efectiva y favorecer estructuras oligopolísticas, en detrimento de las pequeñas librerías.

¹⁶ Por otro lado, la CNMC, a través de su Sala de Supervisión Regulatoria, ha emitido diversos informes sobre proyectos normativos (IPN) relacionados con la legislación audiovisual en España. Estos informes tienen como objetivo promover la competencia efectiva y una regulación económica eficiente en el sector. A continuación, se destacan algunos ejemplos: Informe IPN/CNMC/009/24, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de promoción de obra audiovisual europea y de la diversidad lingüística (21 de mayo de 2024); IPN/CNMC/035/23 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los requisitos a efectos de ser considerado usuario de especial relevancia según lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (19 de diciembre de 2023); o IPN/CNMC/035/22 sobre el Anteproyecto de Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual (4 de octubre de 2022).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/100



En esta misma línea, las autoridades autonómicas de competencia¹⁷, entre ellas, la ACREA ha tenido también la oportunidad de analizar determinadas cuestiones relacionadas con el patrimonio cultural desde el enfoque de la política de competencia, tanto en el ejercicio de sus funciones de defensa de la competencia —cuando se han detectado posibles prácticas restrictivas por parte de operadores económicos— como desde la vertiente de promoción de la competencia y mejora de la regulación económica en este sector¹⁸. En el caso que nos ocupa, cabe hacer una mención especial al Informe N11/2018, sobre el APL por el que se modifica la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía, emitido por este Consejo, el 18 de septiembre de 2018.

La protección del patrimonio cultural constituye una razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG), cuya salvaguarda representa, además, una obligación constitucional para los poderes públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Española. Ello puede justificar, en determinados supuestos, la adopción de medidas que limiten el desarrollo de actividades económicas, siempre que tales restricciones estén orientadas a garantizar la protección del bien jurídico tutelado, respetando los principios de buena regulación económica, favorecer el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados y garantizar las libertades de acceso y ejercicio de las actividades económicas.

Hay que recordar al respecto que el principio constitucional de libertad de empresa y los principios de buena regulación económica, recogidos en nuestro ordenamiento jurídico en distintas normas de rango legal¹⁹, deben guiar la actuación de todas las Administraciones Públicas, no sólo de las

¹⁷ Por su íntima conexión con el proyecto objeto de análisis, cabe hacer referencia al Informe emitido por el Consejo Vasco de la Competencia, de 17 de agosto de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural Vasco.

¹⁸ Así, la autoridad andaluza de competencia, en el ejercicio de la función de defensa de la competencia, en el año 2015 sancionó a la Asociación Profesional de Informadores Turísticos de Granada (APIT-Granada), por una práctica de fijación de precios en su resolución S/01/2012, Asociación Profesional de Informadores Turísticos de Granada (APIT-Granada) por la realización de diversas prácticas anticompetitivas. Y en el año 2025 ha vuelto a incoar otro expediente sancionador a la Asociación de Guías e intérpretes del Patrimonio de Granada, por supuestas conductas infractoras del artículo 1 de la LDC. Asimismo, a través de distintos instrumentos de promoción de la competencia, como la elaboración de informes, tanto preceptivos como facultativos, en los que generalmente se formulan recomendaciones a las Administraciones públicas, ha tenido la oportunidad de estudiar algunas de las materias relacionadas con el objeto del presente proyecto normativo, y emitir diversos informes sobre las bases reguladoras de ayudas vinculadas al sector de la cultura. Igualmente, este Consejo ha analizado los modelos de gestión aplicados a determinados bienes patrimoniales de primer nivel, como la Alhambra y el Generalife o el Real Alcázar de Sevilla, en lo que respecta a los sistemas de venta de entradas y las condiciones de acceso. Finalmente, en el ejercicio de las funciones que de información y consulta previstas en el artículo 3.d) de la citada Ley 6/2007, ha estudiado el sistema de venta de entradas del Real Alcázar de Sevilla y determinadas propuestas planteadas en 2020 y 2024.

¹⁹ El artículo 38 de la CE impone a los poderes públicos el deber de defender y proteger la libertad de empresa; por otro lado, los principios de buena regulación se encuentran recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que la intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad debe estar justificada en la protección del interés público y ser proporcionada, además de no incurrir en discriminación; así como en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/100



autoridades de competencia, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir²⁰.

En este contexto, el Consejo efectuará el análisis del texto del APL de Patrimonio Cultural de Andalucía remitido aplicando los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros. Estos principios son esenciales para garantizar que la intervención normativa se limite a lo estrictamente indispensable para la consecución de los fines de interés general perseguidos por la norma, evitando la imposición de cargas o restricciones que pudieran entorpecer innecesariamente el normal desenvolvimiento de las actividades económicas relacionadas con el patrimonio cultural.

En los mercados culturales convergen operadores tradicionales (museos, archivos, bibliotecas, restauradores o galerías de arte) junto con nuevas industrias creativas y digitales emergentes, como la producción audiovisual, el diseño interactivo, las plataformas de distribución de contenidos digitales, o las redes globales de distribución cultural. La preservación de entornos competitivos se revela determinante para maximizar el potencial económico y social del sector.

Debe destacarse la evolución hacia la ampliación del concepto de patrimonio, que ya no se limita a los bienes materiales tradicionales, sino que integra manifestaciones del patrimonio inmaterial (*vgr.* fiestas populares, tradiciones orales y oficios artesanos, entre otros), del patrimonio industrial (como espacios fabriles reconvertidos o conocimientos vinculados con la actividad técnica e industrial, entre otros) y del patrimonio audiovisual (como el archivo vivo de la creación contemporánea y el factor de identidad cultural).

En este entorno, la existencia de una competencia efectiva sigue siendo un pilar fundamental para garantizar un desarrollo económico sostenido y equilibrado. La competencia estimula la capacidad emprendedora, la innovación constante y la mejora organizativa de los operadores culturales, al tiempo que favorece la atracción de nuevas inversiones que dinamizan la productividad del tejido económico regional.

Los operadores económicos que actúan en mercados sujetos a competencia efectiva están naturalmente incentivados a incrementar la eficiencia en la asignación de recursos, ofreciendo una mayor cantidad, calidad y diversidad de bienes y servicios culturales. Este marco propicia la innovación constante, la mejora organizativa y de procesos, así como la atracción de nuevas inversiones que repercuten positivamente en la productividad del tejido económico regional. A su vez, los consumidores y usuarios finales —ciudadanía y visitantes— se benefician de precios más competitivos y de una oferta cultural más rica y accesible.

²⁰ De conformidad con la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la CE, así como los principios de una buena regulación establecidos en la LGUM, en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/100



Por tanto, el mantenimiento de un entorno competitivo sólido contribuye directamente al bienestar general y al progreso económico, facilitando una mayor circulación de bienes y servicios culturales, y promoviendo la sostenibilidad económica de los operadores del sector.

En consecuencia, para asegurar la consistencia y óptimo resultado de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas vinculadas al patrimonio cultural, resulta crucial que el diseño de la norma tenga plenamente en cuenta los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva, de modo que se garantice una adecuada conciliación entre los objetivos de preservación cultural y el desarrollo económico sostenible.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía tales principios ya fueron reconocidos en la Ley 6/2007. En su artículo 2.2, se define la mejora de la regulación económica “como el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”²¹.



Otro principio que los poderes públicos deben considerar es el de neutralidad competitiva²², cuyo objeto es evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales²³, siendo fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa²⁴.

²¹ Más recientemente, cabe hacer mención a la aprobación de otras normas del ordenamiento autonómico que también recogen expresamente estos principios de buena regulación en Andalucía; entre ellas: el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía y el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Y por su interés desde la óptica de la mejora de la regulación también cabe hacer mención del Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

²² El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

²³ En particular, por la “Recomendación aprobada por el Consejo ministerial de la OCDE”, el 31 de mayo de 2021. Esta recomendación establece un conjunto de principios que garantizan que las medidas de los Gobiernos sean competitivamente neutrales y que todas las empresas compitan en igualdad de condiciones, independientemente de factores de índole subjetiva, como la propiedad, la sede o la forma jurídica de las empresas. Recomienda que el marco legal sea neutral y que la competencia no sea impedida, restringida o distorsionada indebidamente. También se recomienda evitar las ventajas y medidas selectivas que puedan mejorar indebidamente la posición en el mercado de una empresa y distorsionar la competencia.

²⁴ De acuerdo con la OCDE, la neutralidad competitiva es un principio fundamental del derecho y política de competencia según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas entregadas por el Estado. Es decir, se debe garantizar que empresas tanto públicas como privadas, nacionales como extranjeras, locales como nacionales, compitan en igualdad de condiciones y enfrenten el mismo conjunto de reglas. Desde una perspectiva económica, la ausencia de distorsiones en la competencia permite que la economía utilice los recursos de manera eficiente (eficiencia asignativa) y entregue incentivos para alcanzar el máximo nivel de producción con la menor cantidad de recursos posibles

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/100	



Este entorno competitivo beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de una mayor variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

Además, conforme a la LGUM²⁵, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9). Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que sólo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16). Asimismo, se regula la intervención administrativa como excepción y se exige a la Administración el cumplimiento taxativo de los principios de esta ley y, en particular, el principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí²⁶, determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización²⁷ —entendiéndose también como tal los registros habilitantes no realizados de oficio²⁸—; una declaración responsable, o una comunicación, en función de la razón de interés general a salvaguardar y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la consecución de dicho interés. Así, se desarrolla la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación de los medios de intervención al acceso o ejercicio de la actividad económica, disponiéndose expresamente que, en el caso de la autorización, los requisitos para su obtención deban ser coherentes con las razones que justifican su exigencia.

Por lo que respecta a los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad, con arreglo al artículo 5 de la LGUM²⁹, habrán de estar

(eficiencia productiva). Desde la perspectiva de la política de competencia, la neutralidad competitiva garantiza una competencia efectiva en el mercado, al maximizar la competencia en función de los méritos de las empresas. Así, el concepto de un “campo de juego nivelado” entre las empresas públicas y privadas constituye el eje sobre el que pivota la neutralidad competitiva. El fin último debe ser promover la eficiencia económica y la integridad de los mercados, con el objetivo de traspasar las eficiencias, los menores precios, mejor calidad, mayor innovación y productividad a los consumidores finales.

²⁵ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

²⁶ De acuerdo al artículo 17.4 de la LGUM, las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención —ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación— pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

²⁷ El apartado f) del Anexo de la LGUM, se entiende por autorización o licencia “Cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio”.

²⁸ El artículo 17.1 in fine “Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”.

²⁹ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/100	



motivados en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre³⁰, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias.

En este sentido, es preciso recordar que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de la misma, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

Así ha de motivarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, además de constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa³¹. Dicho análisis tendría que figurar en el expediente de tramitación de la norma, razonándose si las restricciones escogidas permiten alcanzar los objetivos de forma adecuada y eficaz, valorando las ventajas e inconvenientes en comparación con otras posibles alternativas, debiendo justificarse que otro tipo de medidas alternativas menos restrictivas no eran posibles o no resultaban suficientes *per se* o idóneas para atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas.

En el caso de la iniciativa que nos ocupa, en la regulación proyectada se identifican poderosas razones de interés público que constituyen RIIG, como son la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural, así como la protección del entorno urbano. Pero ello no obsta para el necesario análisis de proporcionalidad respecto a los límites o requisitos que se establezcan, tal como exigen los principios de buena regulación.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

³⁰ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

³¹ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/100	



Asimismo, se recuerda la necesidad de no incluir requisitos de acceso o ejercicio que pudieran comportar actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en el sentido señalado por el artículo 18 de la LGUM.

Igualmente, debe asegurarse que no incluye requisitos de acceso o ejercicio que pudieran comportar actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en el sentido señalado por el artículo 18 de la LGUM.

Por otra parte, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este proyecto normativo se ajustan también al principio de simplificación de cargas del artículo 7³² de la LGUM.

Es importante tener en cuenta que, para la plena eficacia de los objetivos y principios de la LGUM, es clave la cooperación entre las Administraciones públicas.

El artículo 4 de la LGUM consagra el principio de cooperación y confianza mutua, que conlleva el reconocimiento mutuo entre Administraciones, en coherencia con lo establecido por el Tribunal Constitucional. En virtud del mismo, cuando exista un estándar de protección equivalente entre diferentes lugares del territorio español, desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en cualquier parte de dicho territorio. Este estándar de protección equivalente puede provenir de diferentes cauces como, por ejemplo, la normativa europea o estatal, los acuerdos de Conferencias Sectoriales o por la vía judicial³³.

Para la plena eficacia de los objetivos y principios de la LGUM, es clave la cooperación entre las Administraciones públicas. La LGUM prevé unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26, 27 y 28, a través de los cuales los éstos podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM)³⁴ o ante la CNMC, si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración contrarias a los principios de la LGUM.

Algunos de los sectores de actividad económica afectados por la presente iniciativa normativa han sido objeto de análisis, en el marco de dicha protección de operadores económicos, como consecuencia de

³² “Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

³³ Véase Guía para la aplicación de la LGUM actualizada en diciembre de 2023, disponible en el siguiente link: <https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/gum/articulos/Guía%20Aplicación%20LGUM.pdf>

³⁴ Esta Secretaría, dependiente de la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/100



la presentación de reclamaciones o procedimientos de información por parte de éstos al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, antes citados³⁵.

La evaluación del cumplimiento de estos principios no debe realizarse únicamente respecto de la intervención regulatoria proyectada en su conjunto. Tal evaluación requiere de un análisis individualizado respecto de todas y cada una de las medidas regulatorias previstas en la iniciativa normativa propuesta y que incidan sobre el acceso o ejercicio de las actividades económica, en la libre competencia o en la unidad de mercado³⁶.

En tal sentido, han de determinarse desde las primeras fases del proceso de elaboración normativa cuáles son los objetivos perseguidos por aquellas medidas susceptibles de implicar restricciones a la competencia, con vistas a que el diseño normativo sea lógico y adecuado, y mejorar así su eficacia para el logro de los fines previstos.

Es fundamental identificar adecuadamente los potenciales efectos nocivos de la norma sobre la competencia para aplicar de forma correcta los principios de buena regulación económica.

Nótese que en el punto VI de la parte expositiva del proyecto analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación —en concreto, a los de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia— establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Un aspecto que también se aborda en la MAIN, en el apartado 2.3, referido a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, previstos en el artículo 129.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre³⁷, dentro del epígrafe 2, referido a la “Oportunidad de la propuesta de norma”.

En último lugar, y dado que en la MAIN se contiene una referencia explícita a las demandas sociales y del sector, es importante recordar, tal como señala la autoridad nacional de competencia³⁸, el proceso

³⁵ Entre otros, puede citarse el de actividades arqueológicas (28.0110 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arqueología Andalucía); y muchos otros, en los que la protección del patrimonio histórico artístico ha sido analizada como RIIG que puede fundamentar el establecimientos de determinados límites al desarrollo de las actividades económicas, como el despliegue de determinadas infraestructuras en el ámbito de las telecomunicaciones (26.0212 TELECOMUNICACIONES – Fibra óptica Freginals) o la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos (28-0298 ENERGÍA - Estación recarga vehículos eléctricos. Pego), o la implantación de establecimientos dedicados al comercio minorista de combustible para vehículos (28-0180 GASOLINERA Medina Sidonia), por citar algunos ejemplos examinados. Junto a los informes emitidos por la SECUM, la CNMC y este Consejo en su calidad de punto de unidad de mercado, también, han tenido ocasión de pronunciarse en muchos de estos sectores a través de sus informes.

³⁶ A título de ejemplo, pudiera suceder que la aprobación de una determinada actuación regulatoria estuviera justificada, con carácter general, en la salvaguarda de una RIIG y al mismo tiempo no ser adecuada si algunas de las exigencias u obligaciones que contemplara no resultasen estrictamente necesarias o fueran desproporcionadas.

³⁷ Téngase en cuenta que, en sede autonómica, dichos principios también se contemplan en el artículo 7 bis.1.a).3.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

³⁸ Cabe hacer alusión a las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021. Este documento contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública, por lo que se hará referencia al mismo en múltiples ocasiones a lo largo de este informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/100



de consulta y diálogo no debe confundirse con la práctica de pactar y consensuar con representantes del sector. Esta tendencia a negociar colectivamente el marco normativo es arriesgada, ya que puede facilitar la captura del regulador, relajar las condiciones de competencia y propiciar la coordinación de comportamientos.

5.3. Observaciones generales sobre el proyecto normativo

5.3.1. Aspectos positivos

Con carácter preliminar, desde este Consejo se valora positivamente que la autoridad promotora de la iniciativa haya recabado el presente informe.



El APL del Patrimonio Cultural de Andalucía se presenta como una iniciativa legislativa de gran calado, al plantear una reforma integral del marco jurídico autonómico en esta materia, con la finalidad expresa de derogar y sustituir la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, y de diversos reglamentos actualmente vigentes³⁹.

Esta reforma obedece a la necesidad de adaptar la normativa andaluza a los nuevos contextos sociales, técnicos y jurídicos, en plena consonancia con los estándares internacionales, el marco estatal vigente y los desafíos contemporáneos en la gestión del patrimonio cultural. Se configura, así, como una respuesta normativa ambiciosa, jurídicamente sólida y bien articulada, que no solo moderniza el marco regulador autonómico, sino que refuerza el compromiso institucional con la cultura como factor estratégico de cohesión social, desarrollo económico sostenible y afirmación de la identidad colectiva.

En este sentido, la iniciativa legislativa contribuye a la mejora de la calidad regulatoria en el ámbito cultural, y se alinea con los principios de buena administración, sostenibilidad territorial y excelencia en la gestión pública del patrimonio, consolidando un modelo de gobernanza cultural avanzado, integrador y orientado al futuro.

En lo que respecta a la regulación, se destaca la importancia de que sea transparente y accesible, dado que de esta forma se favorece la predictibilidad y la seguridad jurídica, facilitando una mejor comprensión y cumplimiento de las normas por parte de todos los agentes económicos. Para lograrlo, recomienda que la realización de los trámites de audiencia e información y consultas públicas a los afectados por la regulación, indicándose: “Estos procesos de consulta pública son valorados positivamente por los organismos internacionales (OCDE, 2006) por distintos motivos. En primer lugar, aseguran mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas (CNC, 2008, págs. 33-34). En segundo lugar, pueden contribuir a hacer la regulación más predecible al incrementar la información (particularmente a los afectados por la intervención normativa) previamente a la adopción de una solución definitiva. Finalmente, permiten enriquecer una medida antes de su aprobación final, absorbiendo las opiniones de expertos e interesados y pudiendo considerar cambios o alternativas”.

³⁹ En concreto, el Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía; y el Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas, pero que se mantienen en vigor hasta la aprobación del desarrollo reglamentario de la presente norma, salvo en aquellos aspectos en los que contravengan lo establecido en la misma.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/100	



Debe destacarse el esfuerzo del órgano directivo promotor de la norma para dotar a la Administración autonómica andaluza de un instrumento legal de notable calidad técnica, sustentado en una sólida base conceptual, respetuoso con los marcos competenciales establecidos y alineado con los estándares reconocidos en el ámbito del patrimonio cultural, lo que pone de relieve la madurez del marco regulador andaluz en materia cultural.

En un contexto de ausencia de una iniciativa estatal reciente para la actualización de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la proactividad de la Administración andaluza merece un reconocimiento particular. El APL, además de dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 46 de la Constitución Española —que impone a los poderes públicos la obligación de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España—, se proyecta como una herramienta estratégica de gobernanza territorial y desarrollo sostenible, plenamente coherente con los objetivos de la Agenda 2030.

El APL incorpora medidas innovadoras orientadas a reforzar la tutela, la puesta en valor y la transmisión intergeneracional del patrimonio cultural, atendiendo a las demandas de una sociedad en transformación. En este sentido, se acoge a los principios y fundamentos del Derecho estatal, dialoga con las directrices internacionales —como las emanadas de la UNESCO—, y toma en consideración las experiencias legislativas más recientes de otras Comunidades Autónomas.

Asimismo, el texto incluye un conjunto relevante de medidas que suponen un avance significativo en la gestión y protección del patrimonio cultural andaluz, al tiempo que se alinea con los requerimientos de una sociedad plural y cambiante. Entre sus principales aportaciones destaca la nítida diferenciación entre patrimonio material e inmaterial, estableciendo regímenes específicos de protección y gestión para cada categoría, coordinados e interrelacionados de forma armónica. Esta distinción permite adaptar los instrumentos jurídicos a la naturaleza y características específicas de los bienes culturales, incrementando así la eficacia y eficiencia del sistema de salvaguardia.

Igualmente, de forma destacada, la nueva regulación incluye también una serie de medidas orientadas a simplificar los procedimientos, racionalizar la estructura administrativa, clarificar los regímenes competenciales y agilizar la tramitación de actuaciones sobre bienes culturales, con un esperado impacto positivo en la eficiencia de la gestión pública y en la dinamización económica del sector cultural.

En particular, se valora positivamente que se hayan suprimido de determinados informes preceptivos (como los que venían emitiendo las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico en actuaciones sobre entornos⁴⁰) e introducido la figura de la declaración responsable como mecanismo sustitutivo de

⁴⁰ Así, en el artículo 80.3 se dispone que “las restantes intervenciones en el entorno de protección necesitarán declaración responsable previa al otorgamiento de licencia”, eliminando así la exigencia de autorización previa en algunos casos. En la misma línea, en el artículo 85 se establece que las intervenciones en entornos de Bienes de Interés Patrimonial se rigen por el régimen de declaración responsable.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/100



la autorización previa en diversos supuestos que bajo la Ley 14/2007 se exigían. De este modo, se permite mediante declaración responsable las intervenciones de mantenimiento en bienes inmuebles de interés cultural (artículo 79.2), las intervenciones sobre bienes muebles posteriores a 1950, las obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica y las actuaciones de mantenimiento sobre bienes patrimoniales (artículo 84), así como las intervenciones en entornos tanto de BIC (artículo 80.3) como de Bienes de Interés Patrimonial (en adelante, BIP) (artículo 85). Estos supuestos, sujetos hasta ahora al régimen de autorización previa, reflejan un giro hacia una gestión más ágil, sin perjuicio de las facultades de inspección y control por parte de la administración.

Con estas medidas se pretende aligerar la carga burocrática sobre la ciudadanía y los promotores, acelerando la resolución de solicitudes sin menoscabar la tutela del patrimonio.

La nueva norma acomete una racionalización de los órganos consultivos y colegiados en materia de patrimonio cultural. En particular, se unifican y reestructuran las comisiones existentes en aras de una gestión más eficiente y coherente. A este respecto, como novedad, se crea la Comisión de Bienes Culturales, que aglutina las anteriores comisiones separadas. Igualmente, se regula por primera vez de forma específica el Consejo Andaluz del Patrimonio Cultural, máximo órgano consultivo autonómico, reforzando su papel coordinador.

También constituye una mejora sustancial con respecto al régimen vigente, el que se atribuya —en su Disposición adicional vigésima—, de forma exclusiva la competencia para tramitar y resolver los procedimientos de recuperación de oficio de bienes demaniales del patrimonio arqueológico a la Consejería competente en materia de cultura, dado que, en la práctica, las actuaciones podían implicar trámites con otras consejerías.

Adicionalmente, resulta positivo que la nueva normativa andaluza prevea la integración transversal del patrimonio cultural con otras políticas sectoriales y habilite a las administraciones públicas a establecer mecanismos de colaboración (artículo 7).

E igualmente, se valora positivamente que se contemple el reconocimiento expreso en la futura ley andaluza de los bienes declarados BIC por el Estado y los incluidos en inventarios estatales, contemplando su incorporación al registro autonómico (en las disposiciones adicionales primera y quinta), y que en el artículo 34.4 se disponga específicamente un mecanismo de coordinación entre el registro autonómico y el estatal, asegurando que la administración estatal tenga constancia de las inscripciones autonómicas.

Otro ejemplo de buena práctica regulatoria es el mantenimiento de la coordinación entre los procedimientos arqueológicos y los ambientales; una medida ya adoptada en la reforma del marco normativo andaluz sobre patrimonio cultural, introducida por la Ley 3/2022, de 24 de mayo, que modifica la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía⁴¹.

⁴¹ Dicha coordinación se prevé en el actual artículo 49 bis, incorporado por la Ley 3/2022, donde se regula el procedimiento de autorización de intervenciones arqueológicas preventivas. Este artículo prevé que: “Cuando las actuaciones se encuentren

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/100



Otro aspecto positivo del anteproyecto legislativo es que promueve un sistema de ventanilla única e interoperabilidad que facilite la interacción entre administraciones públicas implicadas, basado en la administración electrónica. Esto representa un paso significativo hacia una administración más cohesionada, accesible y orientada al ciudadano.

El anteproyecto prevé una mayor atribución de competencias a los Ayuntamientos para determinadas actuaciones, lo que contribuirá a simplificar los procedimientos que afectan a los operadores económicos, trasladando la toma de decisiones a la autoridad más cercana. Este enfoque descentralizador puede favorecer una gobernanza más eficaz y ajustada a las particularidades locales, si bien también requerirá reforzar los mecanismos de coordinación multinivel para evitar posibles solapamientos competenciales y que se puedan introducir más trabas u obstáculos al acceso o ejercicio de las actividades económicas.

Por último, resultan destacables las disposiciones orientadas a garantizar el acceso universal a la cultura y al patrimonio cultural. En especial, el nuevo título VII sobre “Investigación, Difusión y Educación” refuerza el enfoque inclusivo de la acción pública, al establecer medidas encaminadas a la investigación científica del patrimonio cultural, la difusión, la educación patrimonial y la accesibilidad universal al patrimonio cultural (artículos 132 a 135).

5.3.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos

La ausencia de un marco regulatorio claro desincentiva la entrada de nuevos operadores en un mercado, afectando negativamente al crecimiento económico, la competitividad y la protección efectiva de nuestro patrimonio cultural.

Este Consejo ha tenido ocasión de constatar la necesidad de acometer una revisión integral y coordinada de la legislación vigente en materia de patrimonio cultural, con el objetivo de configurar un marco regulatorio de la actividad económica que permita alcanzar los legítimos fines de interés general de forma más eficiente y con el menor coste posible para los operadores económicos y para la sociedad en su conjunto.

No puede obviarse que la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, tras casi cuatro décadas de vigencia, requiere una profunda actualización de sus contenidos, tanto a la luz de los nuevos estándares y compromisos internacionales en materia de protección cultural, como en atención a la necesaria coordinación competencial con las comunidades autónomas.

Este esfuerzo de modernización normativa podría canalizarse de forma idónea a través de la Conferencia Sectorial de Cultura, que es un espacio de cooperación interadministrativa, en el que sería posible promover una revisión consensuada de las definiciones, categorías jurídicas y procedimientos

incluidas en procedimientos de evaluación ambiental regulados por la normativa sectorial correspondiente, se podrá emitir un único pronunciamiento que integre las determinaciones patrimoniales”, facilitando así la tramitación conjunta.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/100	



actualmente vigentes. Dicha revisión debería orientarse a simplificar, armonizar y, en su caso, unificar los requisitos regulatorios, con la finalidad de contribuir al logro de objetivos compartidos de la propia Administración pública del patrimonio cultural frente a los retos que se plantean en la actualidad y a la construcción de un entorno normativo más eficiente, predecible y alineado con los principios del desarrollo económico sostenible.

Llevar a cabo esta tarea normativa de manera coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas permitiría, además, evitar la introducción de complejidades innecesarias y asimetrías regulatorias que podría generar incertidumbre en los destinatarios de la norma, al tiempo que se reforzaría la estabilidad del marco regulatorio sectorial.

En esta línea, cabe recordar que, en el seno de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios⁴² se está trabajando activamente para fomentar la buena regulación de los marcos normativos sectoriales con incidencia económica y avanzar en la consolidación de un mercado único e integrado en el conjunto del territorio nacional. Resulta esencial, en este contexto, evitar la generación de barreras injustificadas, complejidades innecesarias o solapamientos normativos, con el fin de preservar la unidad de mercado nacional, también en el ámbito cultural.

Ello, en consonancia con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la OCDE⁴³ como desde la Comisión Europea⁴⁴, sobre la necesidad de reducir las disparidades regulatorias y de avanzar en la aplicación de la LGUM. Estas orientaciones han sido asimismo reforzadas recientemente por el denominado Informe realizado por Enrico Letta⁴⁵ y por el Informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea⁴⁶, los cuales subrayan la importancia de la armonización normativa y la eliminación de obstáculos internos como condición imprescindible para fortalecer la competitividad y la cohesión económica en Europa.

En el caso que nos ocupa, conviene señalar que, si bien el APL analizado constituye una propuesta dotada de un afán omnicomprensivo, su estructura revela un diseño detallista y minucioso, demostrando una clara vocación de exhaustividad que, aunque orientada a garantizar la seguridad jurídica, podría incidir negativamente en términos de carga regulatoria para los operadores económicos afectados.

⁴²https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/mejoraregulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx.

⁴³ En las recomendaciones específicas que la OCDE dirige a España en su informe de carácter anual *Going for growth* y que reedita en 2023 aconseja seguir impulsando la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, reducir las diferencias regulatorias entre regiones y las regulaciones que afectan a la iniciativa empresarial e incrementar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

⁴⁴ El Programa Nacional de Reformas de 2023 señala los mismos retos, en cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España por la Comisión Europea.

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁴⁶https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	25/04/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/100



Destaca especialmente, por su amplitud, el régimen de protección y conservación del patrimonio cultural de Andalucía (título IV), que se extiende aproximadamente desde el artículo 47 al artículo 86, abarcando múltiples capítulos y secciones que regulan desde el régimen común hasta regímenes especiales según la categoría del bien protegido (BIC, BIP, Bienes Catalogados), instrumentos de ordenación y planificación del territorio, de evaluación ambiental, de conservación y protección de bienes.

Del mismo modo, resulta notable la extensión del título V, dedicado a los Patrimonios Especiales, que incluye regulaciones específicas para el patrimonio arqueológico (artículos 87 a 106), el patrimonio etnológico (artículos 107 a 116), el patrimonio industrial (artículos 117 a 120) y el patrimonio documental, bibliográfico y audiovisual (artículos 121 a 123). Cada uno de estos capítulos profundiza de forma detallada en definiciones y criterios de intervención adaptados a la naturaleza singular de cada tipología patrimonial, entre otros temas.

Dentro de dicho título, cobra especial relevancia la extensa regulación de las actividades arqueológicas, que refleja la voluntad del regulador de establecer un marco exhaustivo para este tipo de intervenciones.

Por último, merece mención el Título III, sobre Categorías de bienes e instrumentos de protección (artículos 17 a 46), donde se aborda la clasificación de bienes culturales, los procedimientos de declaración y registro, con especial atención al patrimonio UNESCO e inmaterial, y el Título IX, relativo a la actividad inspectora y el régimen sancionador, reforzando el carácter garantista y coercitivo de la ley.

Por su parte, pueden restar claridad y propiciar incertidumbre regulatoria para los operadores económicos, particularmente para los nuevos entrantes, la inclusión de determinadas remisiones regulatorias a desarrollo ulterior.

Asimismo, el texto contiene múltiples referencias a conceptos jurídicos indeterminados que, si bien resultan habituales en normas de contenido cultural y patrimonial, aportando flexibilidad interpretativa a la Administración para abarcar una realidad cambiante y de difícil sistematización, puede requerir de una mayor concreción técnica para garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos afectados.

En este sentido, el artículo 2 del anteproyecto presenta diversas expresiones de carácter abierto. Así, se alude a los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que, por su “valor artístico, histórico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, industrial, paisajístico, científico, documental, bibliográfico o audiovisual revelen interés para la permanencia y reconocimiento de la cultura andaluza” (artículo 2.2), sin definir parámetros objetivos para determinar dicho interés o el umbral de valor exigido. Del mismo modo, se hace referencia a bienes que sean “especialmente representativos del patrimonio cultural andaluz” (artículo 2.3).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/100



Este recurso a expresiones abiertas se contempla en otros artículos del APL. Así, el artículo 17.2 al definir las categorías de BIC, se refiere a aquellos que se consideren “los más relevantes”, sin delimitar parámetros objetivos que determinen dicho valor. Se aprecia igualmente el uso de expresiones como “especial significación cultural para Andalucía” en el artículo 17.3, relativo a los BIP, así como la referencia a la “significación propia en el ámbito comarcal o local” en los artículos 17.4 y 27.1, o de nuevo “especial significación cultural” en el artículo 39.2, en el marco del procedimiento de declaración de BIP.

De forma análoga, el artículo 56.1 alude a la necesidad de que las actuaciones sean “armoniosas con las condiciones características del ámbito” y respetuosas con sus “valores ambientales”, sin ofrecer definiciones normativas claras de estos términos. Otro ejemplo es el de las referencias, en el contexto de intervenciones sobre ciertos bienes protegidos, como los “usos compatibles con los valores del bien o de una parte del mismo”, en el artículo 52.1.e); los criterios específicos de intervención en los Conjuntos Históricos y Sitios Históricos deberán ser “compatibles con el mantenimiento de sus valores históricos...”, o “compatibles con la preservación de los lugares sustentadores del valor cultural que los define y su contexto”, en el artículo 55.1 y 2; o en el caso de los criterios para la intervención en el patrimonio industrial, la mención a que los nuevos usos sean “compatibles con la conservación y protección de su materialidad y de los valores culturales asociados a dichas actividades industriales, en el artículo 120.3. Este concepto genera discrecionalidad en la interpretación sobre qué usos o actuaciones son o no compatibles.

Todas estas referencias, si no se acompañan de criterios interpretativos claros, podrían generar incertidumbre en la aplicación de la norma, recomendándose por ello su clarificación para reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del marco regulatorio.

Asimismo, se observa que el criterio temporal empleado por el APL para delimitar los bienes objeto de protección —mediante la fijación de años específicos (1930, 1940 o 1950) para el caso de los bienes muebles protegidos como BIP⁴⁷ o de los bienes inmuebles que se incluirán en los Catálogos Urbanísticos⁴⁸— difiere del establecido en la normativa estatal reguladora del patrimonio histórico. En

⁴⁷ Los artículos 83 y 84 fijan para los bienes muebles protegidos como BIP el año 1950 como referencia temporal diferenciadora para someter a tales bienes a una autorización o a la presentación de declaración responsable. En conexión con lo anterior, el artículo 153.w) considera infracción grave la realización de intervenciones en bienes muebles declarados Bien de Interés Patrimonial anteriores a 1950 sin la autorización prevista en el artículo 83.

⁴⁸ Disposición adicional tercera. Sobre la conformación de los Catálogos Urbanísticos.

1. En la conformación de los Catálogos Urbanísticos los Ayuntamientos incluirán aquellos bienes que, reuniendo los valores del artículo 2 de esta Ley se correspondan con alguna de las siguientes tipologías:

a) Inmuebles representativos de la arquitectura tradicional o vernácula anteriores a 1930 que pertenezcan a alguno de los siguientes tipos: molinos, silos, lavaderos, cortijos, cortijadas, haciendas, lagares y bodegas.

b) Edificios socioculturales anteriores a 1930 que pertenezcan a alguno de los siguientes tipos: casinos, ateneos, tabernas, tabancos, cines, plazas de toros y teatros, sin perjuicio de la nomenclatura establecida para estos inmuebles en otras normas sectoriales.

c) Edificios de carácter religioso anteriores a 1930 como monasterios, conventos, colegiadas, iglesias, ermitas, capillas, mezquitas o sinagogas. c) Palacios, casas señoriales y jardines construidos antes de 1930.

d) Las chimeneas de tipo industrial construidas de ladrillo anteriores a 1930.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/100



concreto, la legislación estatal utiliza un umbral dinámico de antigüedad de cien años para los bienes muebles, que aporta mayor flexibilidad y capacidad de actualización. El uso de fechas fijas puede generar desajustes normativos con el tiempo, comprometiendo la coherencia del sistema de protección y dificultando su adaptación a la evolución del concepto de patrimonio histórico-cultural. Por ello, puede ser una alternativa regulatoria tal vez a valorar la posible adopción de un criterio evolutivo y dinámico que pueda mantener la vigencia del marco normativo y que evite rigideces que lo desconecten de la realidad patrimonial a medio y largo plazo.

Además, se aprecia que algunos de los bienes de valor etnológico mencionados en el artículo 108.2.d) y en la disposición adicional tercera⁴⁹—particularmente los de carácter “sociocultural”— coinciden con tipologías recogidas en el Catálogo de Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 155/2018, de 31 de julio⁵⁰, donde, desde la perspectiva de dicha normativa sectorial, se clasifican genéricamente como “establecimientos de hostelería”. Para evitar confusiones interpretativas, se recomienda aclarar que las denominaciones utilizadas en el APL se circunscriben exclusivamente a su ámbito de aplicación, sin perjuicio de la terminología específica prevista en otras normas sectoriales.

Por último, en las disposiciones finales sexta y séptima se incluyen propuestas de modificación de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre. A este respecto, conviene recordar que el APL del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra actualmente en tramitación, tras haberse acordado su inicio por el Consejo de Gobierno en fecha 26 de marzo de 2025⁵¹. En consecuencia, resulta previsible que las modificaciones previstas puedan quedar obsoletas y se pueda ver comprometido el principio de seguridad jurídica.

A este respecto, nótese que el Banco de España ha subrayado la importancia de un marco regulatorio estable para fomentar el crecimiento económico sostenible. A título de ejemplo, en su Informe Anual 2022⁵², en el que analiza los desafíos que enfrenta la economía española en un contexto adverso e incierto, y en los documentos de trabajo *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad*

e) Muestras y paneles cerámicos de revestimiento no seriada ni producidos industrialmente como retablos callejeros anteriores a 1940”.

⁴⁹ En dicha disposición se recoge una referencia a la categoría de “edificios socioculturales anteriores a 1930” pertenecientes a alguna de las siguientes tipologías: casinos, ateneos, tabernas, tabancos, cines, plazas de toros y teatros.

⁵⁰ Así, cabe recordar que en el apartado segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía se efectúa una remisión expresa a la normativa sectorial en materia de patrimonio histórico, permitiendo la coordinación normativa y evitando posibles solapamientos competenciales, en atención a la finalidad propia de cada régimen jurídico.

⁵¹ <https://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/572701.html>

⁵² Vid. Banco de España. (2023). *Informe Anual 2022*. Banco de España. Disponible en

https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/100



normativa: datos de España (2022)⁵³ y *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain (2023)*⁵⁴, en los que se examina cómo la proliferación y complejidad de las normas afectan a diferentes sectores económicos en España. Igualmente, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (en adelante, CEOE) se hace eco reiterado de la incertidumbre regulatoria en las ediciones del informe *Panorama Económico y Empresarial*⁵⁵.

Para evitar el impacto negativo asociado a esta medida, podría plantearse la conveniencia de que la adopción de la regulación propuesta en la citada disposición final sexta se incorpore en el marco de la iniciativa legislativa que actualmente se está tramitando, esto es, en el APL de Patrimonio de Andalucía⁵⁶.

5.3.3. Importancia de la autoevaluación de las medidas incluidas en el proyecto normativo

La relevancia de realizar una evaluación rigurosa de impacto *ex ante* ha sido destacada por los organismos internacionales de referencia en el área de la buena regulación, como la OCDE y en el ámbito de la Unión Europea.

La CNMC en sus *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (G-2021-01)*, de 15 de octubre de 2021, contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública⁵⁷.

⁵³ Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2022). *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2202). Banco de España. Disponible en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/29854>.

⁵⁴ Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2312). Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/23/Files/dt2312e.pdf>.

⁵⁵ Puede consultarse, por ejemplo, la última edición de este informe. Confederación Española de Organizaciones Empresariales. (2025, enero). *Panorama económico y empresarial - Enero 2025*. CEOE https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2025/01/22/110/panorama_economico_empresarial_2025_01.pdf. Aunque hay referencias similares en las ediciones anteriores.

⁵⁶ <https://juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/economiayempleo/203007/JuntadeAndalucia/ConsejodeGobierno> (consultado en abril de 2025)

⁵⁷ En particular, cabe recordar algunas de las recomendaciones recogidas en dicho documento son:

- promover una regulación pro-competitiva de los mercados.
- aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad.
- evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla.
- analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas.
- promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente.
- mantener la neutralidad competitiva.
- evitar el proteccionismo frente a la competencia externa.
- fomentar regulaciones pro-competitivas que promuevan la transición ecológica y digital.
- contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/100	



En tal sentido, una de las recomendaciones incluidas en estos decálogos es, precisamente, la necesidad de evaluar correctamente el impacto de una normativa antes de su adopción.

A tal efecto, la MAIN constituye una herramienta clave para propiciar una reflexión adecuada sobre la calidad y la eficiencia de las normas e identificar con precisión los potenciales efectos nocivos de la norma sobre la competencia. Para llevar a cabo esta evaluación es fundamental aplicar de manera adecuada los principios de buena regulación.

No es descartable que, aun persiguiendo un objetivo lícito, se adopten algunas medidas que generen efectos no deseados o imprevistos, o que no hayan sido suficientemente analizadas por el regulador. Esto podría dificultar el logro de los objetivos de interés público perseguidos, tal como sería socialmente deseable.


Por ello, antes de adoptar una iniciativa regulatoria, deberán evaluarse de forma sistemática los efectos de la regulación. Así, cualquier limitación al acceso o al desarrollo de las actividades económicas debe venir precedida de una ponderación entre los intereses generales que se pretenden salvaguardar con tal restricción y aquellos otros intereses asociados a un funcionamiento competitivo de los mercados, debiendo ser analizadas desde los parámetros de la regulación económica eficiente.

En aras de un adecuado análisis del impacto económico, es clave que la propuesta normativa considere desde su concepción inicial cuáles son los sectores, mercados o actividades económicos afectados en particular, e identifique sobre qué agentes impactará, en línea con lo establecido en el apartado 2.5.1.3.a) de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN. Esta información, que resulta clave para anticipar los efectos regulatorios y garantizar la consistencia y proporcionalidad de la intervención, habría de estar recogida de forma indicativa o aproximada en el apartado 4.1 de la propia MAIN.

Por otra parte, se constata que la documentación que acompaña al anteproyecto no contempla un análisis específico del posible impacto diferenciado sobre las pequeñas y medianas empresas (en adelante, PYMEs), a pesar de que la norma proyectada introduce obligaciones y requisitos que previsiblemente resultarán más gravosos para este tipo de operadores económicos en comparación con las empresas de mayor dimensión, dada su menor capacidad para absorber los costes regulatorios y administrativos derivados de la aplicación del nuevo marco normativo⁵⁸.

Desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, resulta especialmente relevante que en el proceso de elaboración normativa se valore de forma diferenciada el impacto de las exigencias legales sobre las PYMEs y que, en su caso, se contemple la adopción de medidas de mitigación específicas que contribuyan a atenuar su carga regulatoria y a evitar distorsiones competitivas indebidas. Este tipo de enfoque, coherente con el principio de proporcionalidad,

⁵⁸ En concreto, en el apartado 4.1.3 de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, relativo al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas se afirma que: “No existe un impacto apreciable con las pymes respecto de la normativa de aplicación, todo ello teniendo en cuenta que no se hace un distinguo del tipo de empresas afectadas, dentro de la consideración de definición de pymes”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/100	



constituye una buena práctica regulatoria reconocida a nivel nacional e internacional, que no sólo mejora la calidad de la regulación, sino que también favorece un entorno económico más competitivo, equitativo y eficiente.

5.3.4. Importancia de la evaluación *ex post* de las medidas incluidas en el anteproyecto de Ley analizado

A la vista del contenido de la MAIN, se constata que, si bien se menciona la posible realización de una evaluación *ex post* del APL⁵⁹, los apartados correspondientes se encuentran sin cumplimentar.

En este sentido, en la documentación examinada no figuran indicadores específicos de impacto, plazos para el desarrollo de la misma, criterios de seguimiento, ni se designa el órgano responsable de dicha evaluación. Sobre dicha cuestión, se dispone que en el “momento procedimental oportuno” se efectuará una futura valoración respecto a la implementación de este mecanismo de mejora regulatoria.

La evaluación *ex post* constituye una herramienta fundamental al servicio de la buena regulación económica. Por ello, una de las recomendaciones para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados—del ya citado documento G-2021-01 de la CNMC— es la de “analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas”. Ello, dado que las regulaciones, incluso las mejores planteadas y diseñadas, en ocasiones, pueden resultar ineficaces o generar efectos indeseados.

La CNMC señala, asimismo, que instituciones internacionales líderes en mejora regulatoria, como la OCDE, recomiendan “que los poderes públicos realicen evaluaciones sistemáticas *ex post* de las regulaciones relevantes para valorar su grado de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos correspondientes y, también, para garantizar que las regulaciones estén actualizadas, y que sean eficientes, efectivas y consistentes”.

Se explica que las evaluaciones *ex post* deben utilizar métodos coste-beneficio y análisis cualitativos y cuantitativos que permitan determinar rigurosamente el impacto económico, social, medioambiental y sobre cualquier otro ámbito relevante en donde una normativa tenga efectos.

Asimismo, el Consejo de Estado ha venido insistiendo en la necesidad de que los reguladores efectúen un seguimiento de las normas, a los efectos de comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y si su impacto coincide con el previamente evaluado, por tratarse de normas que pueden tener efectos importantes en un sector relevante (Dictamen 468/2020, de 29 de octubre). En muchos de sus

⁵⁹ En particular, se expresa que “Al ser una norma de vigencia indefinida a priori no se considera necesaria su evaluación. No obstante, durante la tramitación se valorará de nuevo este apartado en un momento ulterior. Para realizar una evaluación *ex post* del anteproyecto de Ley, será necesario analizar los efectos que tendrá su implementación, lo cual se realizará en el momento procedimental oportuno y se incorporará en la versión correspondiente de esta MAIN”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/100



dictámenes, conmina a los reguladores a que examinen con mayor rigor y de una forma más cuidada la oportunidad de articular una evaluación *ex post* de la norma⁶⁰.

No en vano, en el diseño de las políticas públicas se ha de procurar evitar que algunas actuaciones acaben generando efectos indeseados significativos que dificulten el funcionamiento de este mercado en el medio y largo plazo. Por tanto, es clave evaluar los efectos de las políticas desplegadas.

En el caso que nos ocupa, desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, la falta de concreción de mecanismos que posibiliten la evaluación *ex post* priva al sistema normativo de un instrumento esencial para valorar, de manera objetiva y verificable, los efectos económicos reales derivados de la aplicación de la norma. La ausencia de parámetros claros para la evaluación dificulta el seguimiento de los objetivos perseguidos por la regulación y compromete la capacidad de detectar a tiempo potenciales cargas innecesarias o impactos negativos sobre el acceso y la permanencia de los operadores en el mercado.

Por ello, el Consejo, en línea con la recomendación de la CNMC, recomienda no dejar de articular una detallada evaluación *ex post* de la norma, tal y como parece ser la intención de la Consejería proponente, habida cuenta de su importancia, que sirva como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente, a fin de elevar su eficiencia y efectividad, pero también para obtener información valiosa de cara a mejorar el diseño de futuras intervenciones.

5.4. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Ley

A las consideraciones generales efectuadas, se suman las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis del proyecto normativo. El objetivo es que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible y favorecedora de la competencia efectiva en los mercados, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva y la unidad de mercado. Todo ello se hace considerando su adecuación a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, las iniciativas normativas que afecten a las actividades económicas.

En tal sentido, desde la óptica de promoción de la competencia y los meritados principios de regulación económica eficiente, se han identificado determinados aspectos del texto remitido que merecen ser reconsiderados por el órgano proponente de la norma y que se indican a continuación.

⁶⁰ Vid. Memoria anual del año 2023 del Consejo de Estado, que recopila las principales observaciones efectuadas sobre elementos nucleares a la buena regulación, disponible en el siguiente enlace: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2024/07/Memoria-2023.pdf>

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/100



5.4.1. Ampliación del concepto de patrimonio cultural

Una de las principales novedades introducidas por el APL es, como se señaló más arriba, la sustitución del término patrimonio histórico por el de patrimonio cultural. Esta modificación responde a la necesidad de avanzar hacia un concepto más actual de patrimonio cultural que integre las nuevas realidades, las recomendaciones internacionales, los cambios normativos y jurisprudenciales, la modernización y agilización de sus procedimientos y estructuras, con el objetivo de alcanzar una Administración electrónica eficaz, protagonista de un desarrollo sostenible que, a la vez, salvaguarde nuestro patrimonio como elemento identitario del pueblo andaluz y promueva la generación de empleo y el aumento de la productividad, tal como se indica en la MAIN.

Asimismo, la exposición de motivos del APL precisa que “se lleva a cabo una actualización del concepto de patrimonio histórico que pasa a denominarse patrimonio cultural incorporando en el mismo las más modernas concepciones del patrimonio cultural que abarca además de las tradicionales categorías, al patrimonio inmaterial, el industrial o el audiovisual, bajo un concepto holístico de patrimonio cultural material e inmaterial”.

La MAIN justifica esta redefinición afirmando que es necesario reflejar esa evolución tanto en el contenido como en el título de la ley, para dar cabida de forma coherente y proporcional a patrimonios que han ido adquiriendo especial relevancia en los últimos años. Así, se recoge expresamente como principales puntos de la Ley en cada uno de sus títulos los siguientes: se actualiza el concepto de patrimonio cultural, incorporando el patrimonio paleontológico y audiovisual (título I); se incorporan dos nuevas categorías de protección y los paisajes y vías culturales (título III); asimismo se amplía el concepto del patrimonio cultural de Andalucía al incluir específicamente el patrimonio audiovisual reflejando la evolución tecnológica y cultural contemporánea. De esta manera se coordina el contenido de esta norma con la Ley 6/2018, de 19 de julio, del Cine de Andalucía (título V), o cuando se dice que se incluye como nueva institución del Patrimonio Cultural, además de las anteriores, a las Colecciones museográficas y que se incluye una nueva clasificación de los Espacios Culturales al incluir bajo esta figura junto a los conjuntos y los parques culturales, a los enclaves (título VI).

Cabe significar que esta modificación del concepto de patrimonio cultural se proyecta a lo largo del articulado de la norma. Queda patente, por ejemplo, en aspectos como la nueva definición del objeto de la propia ley (artículo 1) y delimitación del ámbito de aplicación de la norma (artículo 2); en la clasificación de los bienes del patrimonio cultural que pueden existir y las categorías de protección de los bienes (títulos III); en la regulación del régimen de protección y conservación (título IV); los patrimonios especiales^{61 62} (título V), o las instituciones del patrimonio cultural (título VI).

⁶¹ Como ejemplo de ello, cabe destacar con respecto al patrimonio documental de Andalucía, el artículo 121.1 amplía y precisa dicho concepto con respecto a la definición contenida en el artículo 69.1 de la Ley 14/2007. En concreto, la nueva redacción incorpora expresamente la diversidad de soportes, al establecer que el formato del documento —ya sea físico, digital, audiovisual, u otro— no limita su consideración como patrimonio documental. Asimismo, clarifica que el interés cultural puede deducirse tanto de sus “caracteres extrínsecos” (forma, soporte, contexto) como de sus atributos “intrínsecos” (contenido).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/100



El objeto de la norma queda perfilado en el artículo 1, disponiéndose que la misma viene a establecer el régimen jurídico del “patrimonio cultural” de Andalucía, con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, enriquecimiento, salvaguarda, fomento, investigación, difusión, valorización y transmisión intergeneracional.

En el artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, define de manera amplia que el patrimonio cultural, incluye los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que se encuentren en el territorio de Andalucía. Asimismo, se enumeran expresamente los diferentes valores que caracterizan estos bienes: “artístico, histórico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, industrial, paisajístico, científico, documental, bibliográfico o audiovisual que revelen interés para la permanencia y reconocimiento de la cultura andaluza, incluidas las particularidades lingüísticas, cualquiera que sea su titularidad o régimen jurídico” (artículo 2.2).

Destaca también el apartado 3 de dicho precepto, que encomienda a la Junta de Andalucía la promoción de la investigación, difusión e incluso el retorno de bienes que estén fuera de Andalucía y que sean especialmente representativos del patrimonio andaluz.

En coherencia con esta ampliación conceptual, la disposición final cuarta introduce una modificación en el artículo 14 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, que refuerza y precisa el alcance del patrimonio documental de Andalucía. Esta nueva redacción incluye de forma expresa todos aquellos documentos relevantes para la memoria histórica y cultural de la Comunidad Autónoma, con independencia de su formato, origen o soporte, reforzando así su protección y adaptación a los nuevos entornos digitales.

Mediante la nueva regulación, por tanto, se amplía el ámbito objetivo del patrimonio documental y del conjunto de documentos protegidos, al integrar soportes que anteriormente podían quedar fuera del marco normativo, como los archivos digitales, la correspondencia de entidades privadas con valor histórico o las colecciones documentales reunidas. De este modo, se incorpora un enfoque moderno y expansivo, alineado con los retos de la transformación digital y la preservación del patrimonio inmaterial.

En tal sentido, se dispone la aplicación supletoria del régimen jurídico de los bienes muebles al patrimonio documental, lo que asegura una cobertura normativa integral y articulada para estos soportes culturales, reforzando su protección. Nótese, además, que el artículo 121.3 establece expresamente que, cuando los documentos estén inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía, se aplicarán las normas relativas a los bienes muebles, así como la normativa sectorial de archivos, reforzando así la seguridad jurídica de estos bienes documentales.

Por otro lado, y con respecto al patrimonio bibliográfico y audiovisual, uno de los principales avances de la propuesta es la ampliación del ámbito objetivo del patrimonio cultural andaluz, al incluir de forma expresa el patrimonio audiovisual. En este sentido, a diferencia de lo previsto en los artículos 72 y 73 de la Ley 14/2007, referidos exclusivamente al “patrimonio bibliográfico andaluz”, la redacción de los artículos 122 y 123 extiende su alcance, refiriéndose de manera explícita al “patrimonio bibliográfico y audiovisual”. Esta ampliación no es meramente terminológica, sino que refleja una clara voluntad de adaptar la normativa a la evolución tecnológica y a la creciente relevancia del patrimonio audiovisual como parte esencial de la memoria cultural contemporánea. Y se coordina su tratamiento con la Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía. Así, se supera la limitación de la normativa anterior, integrando expresamente dentro de los bienes patrimonio bibliográfico y audiovisual a “los ejemplares de películas cinematográficas, discos, fotografías, materiales audiovisuales u otros similares, sea cual sea su soporte material, existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía o relacionadas con la cultura andaluza, de los que no conste la existencia de, al menos, tres ejemplares en la Filmoteca de Andalucía” (artículo 123.1.d).

Igualmente, se establece la aplicación preferente de la nueva ley para los bienes que integren el Patrimonio Bibliográfico y Audiovisual una vez inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía, asegurando una cobertura normativa integral y coherente para estos bienes culturales (art.122.2).

⁶²Otros ejemplos lo constituyen la ampliación de los conceptos de patrimonio industrial contenido en el artículo 117.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/100





La nueva regulación amplía el ámbito de aplicación de la norma y de las categorías de protección respecto a lo previsto en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre⁶³. Así, entre las novedades, se incorporan nuevos valores patrimoniales, como el “paleontológico”, el “paisajístico” y el “audiovisual”, y se reconoce expresamente la dimensión extraterritorial de determinados bienes representativos del patrimonio andaluz localizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

Esta ampliación implica, potencialmente, un aumento del número de bienes sujetos a instrumentos de protección o intervención administrativa —como autorizaciones, declaraciones responsables, informes preceptivos o exigencias específicas de cumplimiento normativo—, lo que podría traducirse en nuevos condicionantes para el desarrollo de determinadas actividades económicas vinculadas a esos bienes. En este sentido, resulta necesario motivar que tales medidas se adecúan al principio de necesidad y proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

En este caso, la evaluación del impacto en la competencia que ha de realizarse viene determinado no tanto en torno al principio de necesidad —que, en este caso, encuentra su fundamento en la protección del patrimonio cultural como objetivo de interés general prevalente⁶⁴—, sino que especialmente habrá de centrarse en el principio de proporcionalidad y en el de mínima distorsión. Es decir, el hecho de que una medida restrictiva contribuya a la consecución de un fin legítimo no basta por sí solo para considerar que una determinada disposición normativa es adecuada desde la perspectiva del interés general; es preciso valorar si dicha intervención se articula de forma equilibrada y compatible con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

En consecuencia, si bien la protección del patrimonio puede constituir una RIIG que justifique determinadas limitaciones, éstas deben ser proporcionales al fin perseguido y adecuadamente motivadas. La aplicación de los principios de buena regulación es, por tanto, esencial para lograr un adecuado equilibrio entre la tutela del patrimonio cultural y el mantenimiento de un entorno económico competitivo.

Por tanto, aunque la fundamentación se base en la protección del patrimonio cultural, las restricciones, limitaciones o requisitos que eventualmente se impongan deberán guardar relación con las RIIG invocadas y ser proporcionada al objetivo de interés público que se pretende conseguir.

Por todo ello, se recomienda evaluar detenidamente el alcance de la iniciativa normativa a fin de evitar posibles restricciones que resulten desproporcionadas o no adecuadas para los fines previstos. En su caso, deberían reconsiderarse o eliminarse aquellos aspectos regulatorios que no se ajusten a los principios de buena regulación económica recogidos entre otras normas, en la LGUM, con el objetivo

⁶³ “Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente Ley es de aplicación al Patrimonio Histórico Andaluz, que se compone de todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma, incluidas las particularidades lingüísticas”.

⁶⁴ Según el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/100



de garantizar una intervención pública eficaz y respetuosa con la libre iniciativa económica (en especial, el de necesidad y proporcionalidad consagrado en el artículo 5 LGUM).

Adicionalmente, y sin perjuicio de las singularidades inherentes a la variada tipología de bienes culturales existentes en nuestro país, se podría plantear realizar un ejercicio de revisión y homogenización de los bienes culturales en cuanto a las definiciones, sistema de clasificación de los bienes y criterios establecidos por las distintas comunidades autónomas en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial, en aras de un entorno regulatorio más eficiente y favorable al desarrollo de las actividades económicas.

Singularmente, en este marco de cooperación se podrían adoptar unos estándares de protección equivalentes a los efectos de que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier parte del territorio español puedan ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional, en los términos previstos en los artículos 12⁶⁵ y 4⁶⁶ de la LGUM.

5.4.2. Instrumentos de planificación y gestión: los Planes de Patrimonio Cultural (artículo 8)

El artículo 8 prevé la posibilidad de formular Planes de Patrimonio Cultural de Andalucía, concebidos como instrumentos de planificación y gestión orientados a:

- tutelar y salvaguardar los bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía;
- facilitar el acceso de los ciudadanos a dichos bienes;

⁶⁵ “Artículo 12. Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta ley. En particular, adopción de estándares consolidados equivalentes a los efectos de que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier parte del territorio español puedan ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional.


c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta ley.

(..).”

⁶⁶ “Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

(..)

Cuando, en relación con una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán porque un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/100	



- fomentar la coordinación administrativa;
- promover la información necesaria para el desarrollo de la investigación científica y técnica.

El procedimiento de elaboración y aprobación de estos planes se remite a un desarrollo reglamentario posterior.

En conexión con lo anterior, ha de tenerse en cuenta también que la norma contempla una modificación de la normativa de sostenibilidad urbanística de Andalucía, a los efectos de otorgar a los planes especiales capacidad para “modificar determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística general o detallada y proponer o delimitar actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, siempre que sea necesario para cumplir con su finalidad”⁶⁷.

Este instrumento constituye una novedad respecto de los mecanismos de planificación contenidos en la Ley 14/2007, enlazando de manera muy directa con otras disposiciones del APL relativas a la protección del patrimonio cultural en otros ámbitos distintos de la planificación en Andalucía —territorial, urbanística y de planes y programas sectoriales— regulados en el Título IV (*vid.* artículos 67 y siguientes, referidos a la protección territorial y urbanística, y el artículo 116, relativo a los Planes de Salvaguarda para el patrimonio inmaterial).

Aunque las finalidades descritas en el artículo 8 se formulan en términos generales, la configuración de estos planes como instrumentos de planificación y gestión de los bienes culturales puede incidir directamente en el acceso y ejercicio de las actividades económicas vinculadas al patrimonio cultural de Andalucía.

Por ello, es fundamental que, en el diseño, el desarrollo y la aplicación de estos planes se garantice una adecuada ponderación entre la tutela y salvaguarda del patrimonio cultural y el respeto al principio de libre iniciativa económica o libertad de empresa.

Las medidas que se adopten para la protección del patrimonio deben evitar imponer restricciones desproporcionadas, que dificulten el desarrollo de las actividades económicas, asegurando siempre un equilibrio entre la preservación del interés general del patrimonio histórico o cultural y la libertad de empresa.

En este sentido, será necesario efectuar un análisis sobre el impacto que pueda generar el contenido que se establezca reglamentariamente, identificando aquellos elementos susceptibles de introducir posibles distorsiones a la competencia en el mercado (fundamentalmente, eventuales restricciones al acceso de nuevos operadores o restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo) y su adecuación a los principios de una buena regulación económica, en particular los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Así, el artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23

⁶⁷ *Vid.* Disposiciones finales décima y undécima.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/100



de noviembre, considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos deberán guardar relación con la RIIG invocada, y habrá de ser proporcional de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En el presente caso, podría fundamentarse en la necesidad de proteger los bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía, cuestiones incardinadas en las RIIG de “conservación del patrimonio histórico y artístico nacional” y la consecución de los objetivos de política social y cultural” recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Si bien, la restricción debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo público y no puede ir más allá de lo estrictamente necesario para alcanzarlo. Por tanto, no basta con enumerar determinados ámbitos del interés general, como la preservación del patrimonio histórico - artístico, o la ordenación territorial, para considerar que, por ello, ya se justifica la imposición de condiciones o restricciones a las actividades económicas.

Especial atención debe prestarse para evitar incorporar criterios genéricos de índole económica en la regulación de estos planes, dado que no constituyen RIIG y, por tanto, no pueden justificar restricciones a la libertad de acceso y ejercicio de actividades económicas.


Asimismo, debe evitarse que la regulación incorpore criterios que perpetúen ventajas indebidas o que establezcan un trato desigual entre operadores económicos actuales y potenciales, pues ello supondría una distorsión de la competencia. Estos riesgos se acentúan si la planificación derivada de estos planes se vincula estrechamente con los instrumentos urbanísticos o medioambientales, sin la adecuada coordinación ni la evaluación de impacto sobre la unidad de mercado, especialmente si se interpreta de manera restrictiva amparándose en justificaciones ajenas al interés general.

Por tanto, resulta imprescindible que el desarrollo reglamentario de los Planes de Patrimonio Cultural de Andalucía incorpore expresamente los principios de una buena regulación económica, garantizando un entorno que favorezca la competencia.

5.4.3. Consideración de instituciones consultivas (artículo 16)

El artículo 16 aborda la regulación de las instituciones consultivas en materia de patrimonio cultural, otorgando tal consideración a las Reales Academias, las Universidades públicas de Andalucía, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto Andaluz del Patrimonio Cultural y cuantas otras que sean creadas o reconocidas por la Junta de Andalucía.

Téngase en cuenta que la enumeración propuesta, aunque se recoge “cuantas otras que sean creadas o reconocidas por la Junta de Andalucía” no incluye explícitamente a las universidades privadas ni a las universidades públicas de otras comunidades autónomas o de ámbito internacional, u otros agentes de conocimiento, centrando la función consultiva en un conjunto limitado de instituciones previamente identificadas. Esta delimitación podría plantear ciertas dudas desde la perspectiva de la neutralidad competitiva y del principio de no discriminación previsto en los artículos 3 y 18 de la LGUM, en la medida en que no se explicitan criterios objetivos que justifican dicha exclusión.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/100





Cabe recordar que la Recomendación aprobada por el Consejo Ministerial de la OCDE el 31 de mayo de 2021 recuerda la importancia de preservar el principio de neutralidad competitiva. Este principio implica que las administraciones públicas deben evitar la concesión de ventajas que no estén justificadas por criterios objetivos y proporcionales, asegurando que no se favorezca de manera indebida a determinados operadores económicos. Su finalidad es garantizar que todos los agentes, con independencia de su naturaleza jurídica —ya sean públicos o privados, de ámbito nacional o internacional, grandes o pequeños, puedan operar en condiciones equitativas. En este sentido, se busca evitar situaciones que puedan generar distorsiones en el mercado, tales como discriminaciones o barreras de entrada innecesarias que limiten la competencia efectiva.

Este principio es clave para la política de competencia en la medida en que las empresas deben competir en función de sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas por parte del Estado. En otras palabras, se deben garantizar reglas equitativas para todos los operadores.


Además, el artículo menciona de forma exclusiva determinadas instituciones, como las Reales Academias, el CSIC o el Instituto Andaluz del Patrimonio Cultural, sin tener en cuenta el posible papel de otras entidades igualmente especializadas —tales como centros de investigación, academias científicas o culturales, institutos, fundaciones, colegios profesionales o asociaciones profesionales, entre otras.— que también podrían aportar conocimientos técnicos y científicos valiosos. Esta omisión puede repercutir negativamente en la pluralidad y la calidad del asesoramiento técnico⁶⁸.

Esta previsión puede generar también efectos restrictivos de la competencia, al establecer una barrera de acceso al mercado que debe ser valorada también a luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. En este contexto, se ha de evitar la imposición de obstáculos innecesarios a los operadores que desarrollan actividades consultivas en el ámbito del patrimonio cultural.

Por último, resulta especialmente relevante señalar que el artículo no detalla el procedimiento ni los criterios aplicables para la creación o reconocimiento de otras entidades como instituciones consultivas por parte de la Junta de Andalucía. Esta falta de concreción podría generar un cierto margen de discrecionalidad en su aplicación e incertidumbre entre los potenciales operadores interesados, lo que a su vez podría repercutir negativamente en la transparencia y previsibilidad del marco regulador.

A este respecto, sería recomendable que dicho procedimiento se articule conforme a los principios de buena regulación económica, basándose en criterios objetivos, accesibles y previamente definidos. Así, el reconocimiento de nuevas entidades debería garantizarse de acuerdo con los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

⁶⁸ Cabe poner de manifiesto que en Derecho comparado, en concreto en la normativa autonómica de Castilla y León se regulan los órganos e instituciones consultivas en términos más amplios. Véase, a este respecto, la Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (artículo 11).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 40/100



En atención a lo señalado, resultaría conveniente revisar la regulación prevista en el artículo 16 relativa a las instituciones consultivas, con el objetivo de reforzar la aplicación de los principios de buena regulación económica —en particular, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación—. Ello contribuiría a garantizar un marco que preserve la neutralidad competitiva en el mercado, evitando posibles desequilibrios que pudieran traducirse en ventajas no justificadas para determinados operadores, basadas en criterios no objetivos.

5.4.4. Clasificación, categorías de protección y procedimientos de declaración de los bienes (artículos 17 a 40)

En el artículo 17 se regula el régimen de clasificación de los bienes del patrimonio cultural de Andalucía, a los que se refiere en el artículo 2, estableciendo tres niveles de protección, en función de su relevancia: BIC, BIP y Bienes Catalogados.

Como novedad, la ley reduce a dos el número de categorías de bienes protegidos directamente por la Comunidad Autónoma, que serán los BIC y la nueva figura de los BIP, reservando el término de Bien Catalogado a los recogidos en los catálogos urbanísticos municipales.



Los artículos 18 y siguientes regulan el modelo de clasificación y protección de los bienes del patrimonio cultural, introduciendo un artículo específico sobre la naturaleza de los bienes protegidos, clasificándolos en bienes inmuebles, muebles y del patrimonio cultural inmaterial (artículo 18). Además, se desarrollan las distintas categorías de protección de cada uno de los bienes, a saber: patrimonio cultural inmueble (artículo 19), patrimonio cultural mueble (artículo 22) y patrimonio cultural inmaterial (artículo 23), incorporándose, tal y como se indica en la MAIN, dos nuevas categorías de protección: los paisajes culturales y las vías culturales.

Se sustituye el antiguo Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz por el nuevo de Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía, alineándolo con la normativa estatal, y se regulan los Catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos y el Sistema de Información del Patrimonio Cultural de Andalucía.

En conexión con lo anterior, en los artículos 29 a 40 se contempla de forma detallada la regulación de los procedimientos de declaración de los BIC (artículos 29 a 38), de los BIP (artículo 39) y Bienes Catalogados (artículo 40).

Desde la óptica de la promoción de la competencia, el régimen de clasificación de los bienes y el procedimiento para su declaración tiene implicaciones relevantes, en tanto que su inclusión en una u otra categoría comporta distintas exigencias regulatorias, medios de intervención administrativa y posibilidades de uso de los bienes, lo que puede repercutir directamente en el acceso y ejercicio de actividades económicas vinculadas a ellos.

En este sentido, la aplicación de los principios de buena regulación es clave para compatibilizar la legítima protección del patrimonio cultural con el mantenimiento de un entorno económico

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 41/100	



competitivo. Se recomienda, por tanto, llevar a cabo una evaluación del sistema de determinación de los niveles de protección, con el fin de evitar restricciones que puedan resultar excesivas o inadecuadas para alcanzar los fines perseguidos, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 de la LGUM).

Asimismo, y sin perjuicio de las particularidades propias de la diversidad tipológica del patrimonio cultural existente en el territorio nacional, podría valorarse el impulso de una revisión y armonización de los estándares de protección, promoviendo la definición de criterios comunes para la clasificación y protección de bienes en el seno de la Conferencia Sectorial de Cultura. Esta iniciativa coadyuvaría a evitar la introducción de exigencias o requisitos que pudieran ser simplificados o unificados, favoreciendo así un marco normativo más eficiente y propicio para el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el patrimonio cultural.

Tal y como se ha apuntado en otros apartados del presente informe, en el marco de la cooperación interadministrativa sería posible avanzar hacia estándares de protección equivalentes entre comunidades autónomas, conforme a lo previsto en los artículos 12 y 4 de la LGUM.

Una aproximación de este tipo podría contribuir a minimizar las disparidades normativas, que en algunos casos dificultan la coordinación entre territorios y pueden generar incertidumbre regulatoria para los operadores.

Por último, conviene recordar que, tal y como se ha mencionado en el apartado 4.3.2 de este informe, que algunas expresiones recogidas en el texto, como “especial significación cultural” (artículo 17.3) o “significación propia en el ámbito comarcal o local” (artículo 17.4), pueden dar lugar a interpretaciones dispares, introduciendo un margen significativo de discrecionalidad administrativa. Esta indeterminación puede derivar en situaciones de inseguridad jurídica y falta de previsibilidad, además de potenciales tratamientos diferenciados entre operadores económicos, que podrían afectar a la competencia efectiva en los mercados vinculados a la gestión y aprovechamiento del patrimonio cultural.

Por todo ello, resultaría oportuno definir con mayor claridad los conceptos mencionados, a fin de que los destinatarios de la norma puedan identificar con mayor certeza los requisitos aplicables a cada categoría de protección. Ello contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y a fomentar un entorno económico más predecible y competitivo.

5.4.5. Nueva configuración de los entornos de protección (artículos 20 y 21)

Con respecto a los entornos, como principales novedades de la norma proyectada a destacar, figuran la posibilidad de incorporarlos, no solo a los BIC, sino también a los BIP, de naturaleza inmueble (artículo 20.1) y la regulación con un mayor nivel de exhaustividad de los entornos subsidiarios, en el artículo 21, en comparación con el régimen dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 14/2007.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 42/100



En el artículo 20.2 se establece que “el entorno de protección estará formado por aquellos inmuebles y espacios cuya alteración pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio, pudiendo estar constituido tanto por los inmuebles colindantes inmediatos, como por los no colindantes o alejados”.

La delimitación del entorno de protección, en su caso, deberá incorporarse en el acuerdo de inicio para la declaración de BIC o del BIP, pudiendo establecerse las limitaciones de uso y los condicionantes necesarios para la salvaguarda del mismo en las instrucciones particulares (artículo 20.3).

Las actuaciones que se realicen en el entorno de protección estarán sometidas a la autorización o declaración responsable, al objeto de evitar las alteraciones a que se refiere el apartado anterior (artículo 20.4).

La definición de los criterios para la delimitación de los entornos de protección se realizará por vía reglamentaria (artículo 20.6).

Por su parte, en el apartado 5 se recoge una previsión sobre los entornos en monumentos que cuenten con un instrumento de planeamiento urbanístico aprobado que resulta coincidente con el contenido de la disposición adicional décima. Una redundancia normativa cuya eliminación tal vez haya de ser valorada por el órgano promotor de la norma.



La comparación de la Ley vigente y la propuesta normativa arroja como primera conclusión que el APL amplía el alcance objetivo de los entornos de protección. Entre los supuestos ampliados, cabe resaltar el que se realiza sobre los BIP.

La configuración de los entornos de protección en el APL parte, efectivamente, de un marco normativo con base en la legislación estatal —en concreto, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español— que prevé esta figura de manera vinculada a la protección de los BIC. Del mismo modo, la Ley 14/2007 recoge esta figura para el supuesto de los BIC.

No obstante, el APL introduce una ampliación notable del alcance de esta figura regulada, lo que multiplica significativamente su impacto sobre las actividades económicas, por varias razones que se muestran a continuación.

En primer lugar, la previsión contenida en el artículo 20.1 extiende expresamente la configuración de entornos de protección no solo a los BIC, sino también a los BIP. Esta ampliación conlleva una duplicación potencial del universo de bienes afectados, incluyendo bienes que, bajo la normativa anterior, no estaban sujetos a estas limitaciones espaciales ni a las obligaciones derivadas de intervención administrativa previa. Así, las actividades económicas que se desarrollen en los entornos de estos BIP, que no necesariamente tienen la relevancia cultural que caracteriza a los BIC, quedarán igualmente condicionadas a autorizaciones o declaraciones responsables.

A este efecto expansivo se añade, además, la consideración ampliada de lo que se entiende por bien inmueble. Según la definición contenida en el APL, en particular su artículo 19.2, la calificación de "bien inmueble" se extiende a nuevas tipologías patrimoniales, como los paisajes culturales o las vías

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 43/100	



culturales. Esta ampliación conceptual tiene efectos económicos notables, en la medida en que aumenta de forma sustancial el ámbito territorial protegido, incorporando grandes extensiones que van más allá de los entornos tradicionales edificados o monumentales. Afecta de manera directa a sectores como la agricultura, la explotación forestal, las infraestructuras o el turismo rural, que desarrollan su actividad en estos espacios y que, con la nueva regulación, deberán someter determinadas actuaciones a control previo mediante autorización o declaración responsable.

También merece una especial atención el uso de estas expresiones en el artículo 20.2 como "contemplación, apreciación o estudio", lo que adolece de una notoria indeterminación jurídica y técnica. Dado que estos términos no acotan de manera precisa los supuestos de afectación, se corre el riesgo de que cualquier alteración en el entorno, aunque sea de mínima relevancia o incluso meramente perceptiva, pueda considerarse fundamento suficiente para integrar un inmueble o espacio en el entorno de protección. Esta vaguedad genera una importante incertidumbre para los operadores económicos, quienes difícilmente podrán anticipar si su actividad, por su mera visibilidad o proximidad, será considerada o no invasiva de los valores patrimoniales protegidos.

Del mismo modo, la amplitud de la expresión "inmuebles colindantes inmediatos, no colindantes o alejados" plantea una problemática análoga respecto al concepto espacial de entorno. Así, esta redacción permite incluir cualquier inmueble o espacio, esté donde esté, siempre que se justifique (con o sin criterios objetivos claros) que su alteración "pudiera afectar" a los valores del bien. El alcance de la protección puede que no esté limitado a un entorno razonable o visual inmediato, sino que se amplíe a zonas geográficas potencialmente indefinidas, especialmente grave en el caso de bienes como paisajes culturales o vías culturales, que de por sí ya abarcan grandes superficies. Esta indefinición genera riesgo regulatorio elevado para proyectos de desarrollo económico que, aunque se encuentren aparentemente fuera del área de influencia directa de un bien patrimonial, podrían ser incorporados al entorno protegido de forma sobrevenida o imprevisible.

La conjunción de ambas indefiniciones —conceptual y espacial— abre la posibilidad real de que cualquier espacio pueda ser considerado "entorno de protección", si se argumenta que su alteración incide, siquiera indirectamente, en la contemplación, apreciación o estudio de un bien protegido, lo que afecta a la viabilidad de las iniciativas económicas, que ha de quedar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

Desde la óptica de competencia, esta ampliación del perímetro de intervención normativa, aunque atienda a una finalidad de protección de interés general como es el patrimonio cultural, exige una adecuada ponderación de acuerdo con el principio de proporcionalidad. La intervención administrativa que impone el APL se activa por el mero hecho de desarrollar una actividad dentro del entorno de protección, independientemente de la naturaleza o impacto real de dicha actividad.

Este enfoque genera riesgos para el acceso y ejercicio de las actividades económicas, especialmente en aquellos supuestos en los que la actividad económica es compatible con los valores culturales protegidos o su incidencia es mínima o inexistente sobre el bien. Por tanto, sería recomendable que el

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 44/100



órgano proponente evalúe de forma específica si este planteamiento responde efectivamente al equilibrio necesario entre tutela patrimonial y libertad de empresa.

Sin embargo, en la MAIN no se aborda de manera expresa este efecto expansivo sobre las actividades económicas derivado de la ampliación de los entornos de protección y su justificación conforme a los principios de una buena regulación económica, especialmente el de necesidad y proporcionalidad o incluso el de simplificación de cargas. La MAIN, aunque contiene referencias generales a la simplificación de procedimientos y a la protección del patrimonio como valor estratégico, no recoge en la evaluación del impacto en competencia y en unidad de mercado una explicación que permita evaluar la idoneidad y proporcionalidad de la extensión del régimen de autorización o declaración responsable a las actividades económicas situadas en los entornos de los BIP o de los nuevos bienes inmuebles ampliados por la ley.

Por último, debe tenerse en consideración que la redacción del artículo 20.2 del APL, por su ambigüedad conceptual y espacial, incrementa de forma significativa la incertidumbre regulatoria para los operadores que realicen actividades económicas en el entorno de los bienes protegidos. Esta indefinición, unida a la ampliación del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, refuerza la necesidad de una regulación reglamentaria detallada que garantice un equilibrio adecuado entre la protección del patrimonio y la libertad de empresa.

Recuérdese, por último, que cualquier requisito que supedita el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: a) no ser discriminatorios; b) estar justificados por una RIIG; c) ser proporcionados a dicha RIIG; d) ser claros e inequívocos; e) ser objetivos; f) ser hechos públicos con antelación; y g) ser transparentes y accesibles.

5.4.6. Instrucciones particulares y Planes de Salvaguarda (artículo 24)

Del análisis comparativo de la regulación de esta materia en la regulación vigente y en la norma en tramitación cabe advertir, nuevamente, la ampliación del ámbito de aplicación de las instrucciones particulares a los BIC, ex artículo 24.1. Así, bajo la actual Ley 14/2007, la figura de las instrucciones sólo se predica respecto éstos. Nótese que estas instrucciones concretan, para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en la Ley para las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras, incluyendo los usos compatibles.

Además, como novedad, se prevé que, en el caso del patrimonio inmaterial, estas instrucciones se materializarán en el Plan de Salvaguarda regulado en el artículo 116 (artículo 24.3). No obstante, la disposición adicional séptima prevé que, hasta la entrada en vigor del reglamento de desarrollo de esta Ley, no se exigirá a los BIC Inmaterial contar con un Plan de Salvaguarda para su declaración

Dichas previsiones tienen implicaciones significativas para las actividades económicas, ya que se trata de instrumentos jurídicamente vinculantes que determinan cómo deben materializarse las

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 45/100	



obligaciones de conservación, los usos compatibles y las restricciones de uso de los bienes incluidos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía.

Por tanto, la nueva regulación resulta más restrictiva para el desarrollo de la actividad de los operadores, tanto privados como públicos, al limitar los usos que se pueden desarrollar en torno a los bienes y fijar condiciones para las actividades económicas sobre BIC o BIP. En Andalucía, muchas actividades económicas se desarrollan en bienes o espacios con valor patrimonial, como hostelería (tabernas o tabancos, entre otros), turismo cultural, eventos culturales o restauración de patrimonio.

Además, cabe considerar que el acuerdo de inicio del procedimiento de inscripción de un bien cultural puede incorporar unas instrucciones particulares provisionales como medida cautelar, que se aplicarían antes de que culmine el procedimiento con la información pública y audiencia de los interesados (artículo 24.2). Aunque esta medida ya existe bajo la regulación actual, introduce obligaciones de cumplimiento anticipadas que condicionan las actuaciones económicas durante la fase de tramitación del expediente, generando incertidumbre para los operadores, quienes no conocen de antemano si las restricciones provisionales se consolidarán en las definitivas, lo que podría desalentar inversiones o fomentar la postergación de decisiones económicas.

Por último, la obligación de redactar y cumplir con estas instrucciones particulares o Planes de Salvaguarda impone costes administrativos y técnicos adicionales (asesoría legal especializada, informes técnicos, adecuaciones materiales), que serán particularmente significativos para las PYMEs y autónomos, que son mayoritarios en el sector del patrimonio en Andalucía.

Desde el prisma de la buena regulación, se requiere justificar este mecanismo en términos de necesidad y proporcionalidad, en aplicación del artículo 5 de la LGUM.

5.4.7. Catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos. Disposiciones sobre su conformación (artículo 27 y disposiciones adicionales tercera y octava)

Conforme al artículo 27, los Ayuntamientos son responsables de la elaboración, gestión y actualización de estos catálogos.

Junto a dicho precepto, las disposiciones adicionales tercera y octava consolidan el papel activo de los Ayuntamientos en la elaboración y actualización de los Catálogos Urbanísticos, como instrumentos fundamentales del régimen de protección del patrimonio cultural. Estas previsiones concretan la atribución municipal para la identificación, catalogación y determinación del régimen de protección de los bienes culturales de ámbito local o comarcal, singularmente aquellos que respondan a determinadas tipologías patrimoniales de interés o que hayan sido previamente incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico de Andalucía conforme a la Ley 14/2007.

En este contexto de delegación de competencias a los ayuntamientos, las disposiciones analizadas establecen obligaciones específicas para la conformación de los Catálogos Urbanísticos. De acuerdo con la disposición adicional tercera, los Ayuntamientos estarán obligados a incluir en sus catálogos

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 46/100



aquellos bienes que, conforme a los valores definidos en el artículo 2 de la ley, es decir, los criterios que determinan la relevancia cultural del bien, se encuadren en alguna de las siguientes tipologías:

- inmuebles representativos de la arquitectura tradicional o vernácula anteriores a 1930, tales como, molinos, silos, lavaderos, cortijos, haciendas, lagares, bodegas;
- edificios socioculturales anteriores a 1930, como casinos, ateneos, tabernas, tabancos, cines, plazas de toros y teatros;
- edificios de carácter religioso anteriores a 1930 como monasterios, conventos, iglesias, ermitas, mezquitas o sinagogas;
- las chimeneas industriales de ladrillo anteriores a 1930 y retablos cerámicos de calle anteriores a 1940.

En los supuestos en que los Ayuntamientos decidan no incluir alguno de estos bienes, deberán justificarlo y obtener, adicionalmente, un informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural. Los Catálogos Urbanísticos deberán, además, determinar expresamente el nivel o régimen de protección aplicable a cada uno de los bienes y espacios protegidos que se integren en los mismos.

Por su parte, la disposición adicional octava establece que los bienes ya incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos según la Ley 14/2007 deberán ser incorporados de oficio en los correspondientes Catálogos Urbanísticos en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la nueva ley. La Consejería comunicará a los Ayuntamientos afectados los bienes incluidos, pero si los Ayuntamientos no actúan en el plazo, estos bienes pasarán automáticamente a gozar de protección integral.

Desde la perspectiva de la promoción de la competencia y de la mejora regulatoria, cabe realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la obligación impuesta a los ayuntamientos de incluir en sus Catálogos Urbanísticos una serie de bienes que, por su antigüedad y tipología, se consideran protegidos, pueden limitar potencialmente las posibilidades de desarrollo de determinadas actividades económicas sobre estos inmuebles y, por tal motivo, estas medidas requieren una justificación en términos de necesidad y proporcionalidad. Asimismo, la protección automática de estas tipologías de bienes puede elevar las barreras de entrada para nuevos operadores económicos que pretendan invertir en estos inmuebles, especialmente en sectores (como por ejemplo en el ámbito de las actividades de construcción o rehabilitación) o el desarrollo de actividades comerciales en entornos susceptibles de protección.

En este sentido, es fundamental que se motive adecuadamente la imposición de estos límites en términos de necesidad y proporcionalidad, asegurando que la protección del interés general—en este caso, la salvaguarda del patrimonio cultural— no se traduzca en restricciones desproporcionadas o innecesarias para la actividad económica.

Asimismo, la utilización de un criterio temporal (1930 o 1940) para determinar las tipologías de bienes protegidos introduce un factor de inflexibilidad que puede conducir a desajustes normativos,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 47/100



dificultando la adaptación dinámica del sistema de protección a la evolución del concepto contemporáneo de patrimonio cultural, como se ha indicado en el apartado 5.3.2 correspondiente a la incertidumbre regulatoria de este informe. De este modo, sería recomendable valorar la adopción de criterios complementarios más flexibles, basados en la valoración actualizada del interés cultural de los bienes, que permitan una revisión continua y coherente del catálogo.


En segundo término, la obligación del Ayuntamiento de justificar la no inclusión de un bien en el Catálogo Urbanístico y la necesidad de recabar un informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural constituyen un requisito adicional en la tramitación de la configuración de estos Catálogos que, a su vez, puede obstaculizar o dilatar el acceso de los operadores económicos al ejercicio de una actividad económica. Se configura, en la práctica, como un auténtico régimen de autorización, aunque formalmente adopte la forma de informe preceptivo y vinculante.

Desde la óptica de unidad de mercado, es importante recordar que la regulación de los regímenes de autorización debe ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad [artículos 5 y 17.1.b) de la LGUM]. De este modo, cualquier régimen de autorización debe establecerse en una norma con rango de Ley y ha de motivarse de forma suficiente su necesidad y proporcionalidad, debiendo también descartarse que no existan otros mecanismos en funcionamiento que garanticen la salvaguarda del interés público que se pretende proteger —en este caso, la salvaguarda del patrimonio cultural— con la regulación proyectada.

Por ello, resulta necesario que el órgano promotor de la norma justifique de manera expresa la necesidad y proporcionalidad de este mecanismo, acreditando que la intervención autonómica mediante informe preceptivo y vinculante es imprescindible para garantizar la protección efectiva del patrimonio cultural, y que no existen otros medios menos gravosos que permitan alcanzar el mismo fin sin afectar negativamente al desarrollo de las actividades económicas.

A ello se suma el impacto derivado de la disposición adicional octava, que impone a los Ayuntamientos de incorporar de oficio, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la nueva ley, los bienes incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico de Andalucía, conforme a la Ley 14/2007. Esta medida, que contempla además la atribución automática de protección integral a los bienes no incorporados en dicho plazo, genera efectos directos sobre las actividades económicas vinculadas a estos inmuebles, al introducir un elevado nivel de rigidez normativa y una potencial incertidumbre para los operadores económicos afectados por dicha regulación.

En particular, la previsión de una imposición automática de protección integral, sin tramitación expresa de calificación de estos bienes, puede suponer un incremento de los niveles de protección que incida sobre el desarrollo de determinadas actividades económicas. En tal sentido, esta medida debe quedar debidamente justificada conforme al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 48/100



Adicionalmente, la exigencia de actualización de los Catálogos Urbanísticos en un plazo limitado puede tensionar la capacidad administrativa de los Ayuntamientos, muy especialmente en aquellos de menor tamaño o con recursos limitados, lo que podría repercutir de forma indirecta en demoras e incertidumbres para los operadores económicos locales.

Por tanto, si bien la medida prevista en esta disposición persigue reforzar la protección del patrimonio cultural y garantizar la continuidad de protección sobre los bienes inventariados, debe justificarse igualmente bajo los parámetros de una regulación económica eficiente y favorable de la competencia efectiva, dado que puede implicar limitaciones al desarrollo empresarial. En este sentido, resultaría aconsejable que el órgano promotor valore la introducción de fórmulas menos distorsionadoras para las actividades económicas, tales como medidas de apoyo o acompañamiento técnico a las entidades locales o la implantación progresiva de procedimientos de actualización de Catálogos, con el fin de mitigar los riesgos de demora o paralización administrativa y favorecer un equilibrio adecuado entre la protección del patrimonio cultural y la dinamización de la actividad económica local.

5.4.8. Suspensión de obras y actuaciones (artículo 49)

El artículo 49 del anteproyecto establece la facultad de las Administraciones públicas competentes para acordar la suspensión inmediata de obras o actuaciones que se estén ejecutando sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía, o en su entorno de protección, cuando se realicen sin la preceptiva autorización o en contravención de la normativa aplicable.

Esta suspensión podrá acordarse de oficio y con carácter cautelar, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que puedan derivarse.

Si bien es cierto que la suspensión inmediata de obras o actuaciones se ampara en la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural frente a daños irreparables, sin embargo, desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora regulatoria, dado que dicha medida puede tener un impacto económico significativo para los operadores afectados cabría valorar la adopción de una alternativa más pro competitiva frente a la actual redacción del artículo 49 y con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica.

En concreto, se sugiere que se valore incluir una delimitación más precisa de aquellos supuestos o actuaciones que habilitan para adoptar la medida de suspensión, restringiéndola a situaciones de especial gravedad o riesgo inminente para el patrimonio cultural.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 49/100



5.4.9. Obligación asociada a las transacciones comerciales de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz (artículo 50)

El artículo 50⁶⁹ impone a las personas o entidades que ejerzan habitualmente el comercio de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz el deber de llevar un libro registro para todas las transacciones de bienes muebles culturales, cuyo contenido se concretará reglamentariamente.

Este libro registro supone la imposición de un requisito para el desarrollo de las actividades comerciales de los bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz y, al mismo tiempo, una carga administrativa para el operador económico⁷⁰.

La obligación de disponer de un libro registro para el comercio de este tipo de bienes, el cual deberá mantenerse actualizado, tiene unos efectos especialmente gravosos para aquellos operadores de menor tamaño (como pequeños comerciantes o autónomos) que cuentan con menor capacidad para absorber los costes derivados de estas obligaciones. Y puede desalentar a potenciales nuevos entrantes al mercado, que se vean disuadidos por la complejidad añadida y el aumento de los costes indirectos de operar en este sector.



El efecto de esta medida se agrava todavía más en aplicación de lo dispuesto en el artículo 153.m). En concreto, en dicho precepto se tipifica como infracción grave el incumplimiento de la obligación de llevar un libro de registro de transacciones por comerciantes de bienes del patrimonio cultural de Andalucía prevista en el artículo 50. Dicha conducta infractora puede llevar aparejada una multa de importe entre 10.001 a 150.000 euros, según el artículo 159.1.b).

En este sentido, resulta necesario analizar la compatibilidad de esta exigencia desde la óptica de los principios de buena regulación económica y, especialmente, del principio de necesidad y proporcionalidad.

La justificación de esta medida radica en la protección y salvaguarda del patrimonio cultural de Andalucía, con la finalidad de conocer la procedencia y el destino de los bienes, lo cual es importante para su identificación y eventual recuperación en caso de pérdida. En otras palabras, la necesidad de regular esta obligación obedecería a una finalidad de trazabilidad y control. Por lo tanto, contaría con una fundamentación basada en una RIIG de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, como es la “conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

⁶⁹ En concreto, con arreglo al artículo 50, “Las personas o entidades que ejerzan habitualmente el comercio de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz llevarán un libro registro en el que consten todas las transacciones que de ellos se realicen y cuyo contenido se establecerá reglamentariamente”.

⁷⁰ Asimismo, nótese que la administración pública incurrirá en costes de supervisión y cumplimiento de la obligación de registro por parte de los comerciantes. Esto incluye la actividad inspectora necesaria para verificar la correcta llevanza de los libros registro.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 50/100	



Sin embargo, no puede perderse de vista que, en aplicación del principio de proporcionalidad, los requisitos impuestos al acceso o ejercicio de la actividad deben constituir las mínimas restricciones imprescindibles para alcanzar los objetivos perseguidos.

A este respecto, cabría plantearse si para alcanzar las finalidades de control y trazabilidad de las transacciones comerciales podrían existir otros mecanismos menos restrictivos que la imposición de una nueva obligación a las personas que se dediquen a comercializar bienes muebles culturales, como pudiera ser el refuerzo de las correspondientes labores de supervisión y control de las obligaciones formales y de declaración periódica establecidas en la normativa fiscal para controlar las operaciones mercantiles. Asimismo, cabe recordar que en el artículo 76.2 se recoge una obligación de notificación relativa a la transmisión de los bienes de interés cultural inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción leve en el artículo 152.b). Al remitirse a desarrollo reglamentario la concreción del contenido del libro registro, el precepto genera un déficit de certeza normativa que afecta a la previsibilidad del marco regulador para los operadores económicos. Es crucial que la normativa reglamentaria que desarrolle el artículo 50 se elabore de acuerdo con los principios de buena regulación económica, considerando tanto la necesidad de proteger el patrimonio como los potenciales impactos negativos en la actividad comercial.

La imposición de este requisito documental específico a nivel autonómico, limitado al comercio de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz, puede afectar especialmente a aquellos operadores que actúen en varias comunidades autónomas, como consecuencia de la existencia de posibles disparidades regulatorias.

En consecuencia, y con arreglo a todo lo expuesto, se aconseja que el órgano promotor de la norma reconsidere la necesidad de establecer esta obligación adicional a los operadores económicos afectados y de explorar alternativas regulatorias menos onerosas que permitan la trazabilidad deseada sin imponer cargas administrativas innecesarias o desproporcionadas.

5.4.10. Régimen general de conservación y protección de los bienes inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía (artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57)

Los artículos 52 a 57 regulan el régimen general de conservación y protección de los bienes inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía (en adelante, RGPCA).

Este conjunto de preceptos establece deberes y limitaciones para los titulares de bienes culturales, tanto públicos como privados, con el objetivo de garantizar la preservación, integridad y puesta en valor de estos bienes.

La regulación aborda, entre otros, los siguientes aspectos:

- como novedad, los modelos de intervención sobre bienes muebles e inmuebles inscritos, de diferente tipología, a saber: investigación para la intervención, valorización, mantenimiento, conservación y restauración, y rehabilitación (artículo 52.1);

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 51/100



- proyecto de conservación exigible en la realización de las intervenciones de conservación y restauración y rehabilitación, su contenido y requisitos (artículos 52.2 y 53);
- criterios generales de intervención del proyecto de conservación (artículo 54);
- criterios específicos de intervención (artículo 55);
- criterios de intervención en entornos de protección (artículo 56);
- intervenciones de emergencia (artículo 57).

5.4.10.1. Tipologías de intervención (artículo 52.1)

La norma establece una clasificación exhaustiva de las actuaciones sobre bienes muebles e inmuebles del RGPCA que abarca:

- investigación para la intervención;
- valorización;
- mantenimiento;
- conservación y restauración;
- rehabilitación.

Si bien, la diferenciación de tipologías aporta claridad conceptual y ayuda a categorizar las actuaciones sobre el patrimonio, no obstante, desde la perspectiva de la competencia y la buena regulación puede existir el riesgo de que actuaciones menores o de escaso impacto, pertenecientes a la tipología de conservación y restauración y rehabilitación, queden sometidas a los mismos requisitos formales que intervenciones complejas, generando costes desproporcionados, especialmente para titulares privados o pequeños operadores económicos.

5.4.10.2. Proyecto de conservación como obligación, contenido, requisitos y criterios generales y específicos de intervención (artículo 52.2, 53, 54, 55,56 y 57)

El artículo 52.2, al igual que el vigente artículo 21 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, exige que las intervenciones de conservación, restauración o rehabilitación cuenten con un proyecto de conservación, definido como documento técnico que detalle las actuaciones previstas.

El artículo 53.1 especifica de manera taxativa (y más detallada que en la referida Ley 14/2007, de 26 de noviembre) los supuestos en los que resulta exigible la elaboración de dicho proyecto de conservación⁷¹.

El proyecto se basará en el estudio multidisciplinar del bien, que recogerá las conclusiones de los informes históricos, artísticos, arqueológicos, etnológicos, constructivos, científico técnicos, urbano o

⁷¹ Quedan exceptuados de la necesidad del proyecto de conservación los inmuebles incluidos en los entornos de los bienes del Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía, en aplicación del artículo 56.1.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 52/100	



de cualquier otro ámbito que se considere necesario para definir y valorar la propuesta de actuación (artículo 53.2).

En el artículo 53.3 se prevé que su contenido se concrete reglamentariamente. Si bien, se dispone que, como mínimo, el proyecto técnico incluirá:

- ficha de identificación y estudios histórico, artístico, arqueológico, arquitectónico o antropológico que el bien precise según su naturaleza y protección;
- análisis de los valores culturales del bien;
- diagnóstico de su estado de conservación y descripción de su problemática concreta en función del conocimiento material, científico y tecnológico adquirido previamente sobre el bien;
- descripción de las actuaciones desde el punto de vista teórico y técnico, y la incidencia de éstas sobre los valores culturales;
- descripción pormenorizada de los criterios generales y específicos, así como de la metodología para poder desarrollar las actuaciones previstas;
- justificación de las partes del bien que deben ser eliminadas;
- documentación planimétrica o en soporte gráfico;
- alcance económico y temporal para el desarrollo del proyecto;
- avance del programa de mantenimiento resultante que garantice la conservación del bien y, en caso de ser necesario, el desarrollo de un programa de conservación preventiva.

El APL impone además el deber de elaborar una memoria, cuando finalice la intervención, que debe documentar “adecuadamente” todas las fases del proceso y las disciplinas aplicadas, en el plazo que se determine reglamentariamente (artículo 53.4).

Junto a lo anterior, se establece de forma expresa la obligación de que los proyectos relativos a intervenciones sobre bienes inmuebles se adecuen no sólo a la normativa específica en materia de patrimonio, sino también “a los requisitos exigidos en las reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento” (artículo 53.6).

El apartado 8 del artículo 53 dispone que reglamentariamente “se establecerá la documentación necesaria para la realización de intervenciones en bienes respecto de los que no resulte necesario la realización de un proyecto”.

Por último, señalar que el APL establece criterios generales de intervención para todos los proyectos de conservación, restauración y rehabilitación en su artículo 54. También incluye, como novedosas, criterios específicos, atendiendo a la tipología del bien (artículo 55), así como para las intervenciones en entornos de protección (artículo 56). Por último, se regulan las intervenciones de emergencia (artículo 57).

Desde la óptica de la competencia, la exigencia del proyecto supone un requisito que afecta a la actividad de los operadores económicos que pretendan intervenir en el ámbito de la conservación, restauración y rehabilitación de bienes culturales muebles e inmuebles inscritos en el RGPCA.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 53/100



En el caso que nos ocupa, si bien es cierto que la necesidad de elaborar este tipo de proyectos puede encontrar su fundamentación en que la salvaguarda del patrimonio cultural objeto de las eventuales intervenciones que se proyecten, sin embargo, en aplicación del artículo 5 de la LGUM, y considerando el amplio conjunto de requisitos, condiciones y criterios dispuestos en los precitados artículos 52 a 57, resulta preciso que, por el órgano promotor, se justifiquen en términos de necesidad y proporcionalidad:

- Los supuestos en los que resulta preceptivo dicho proyecto.
- La obligación de realizar un estudio previo multidisciplinar del bien, que recogerá las conclusiones de los informes históricos, artísticos, arqueológicos, etnológicos, constructivos, científico técnicos, urbano o de cualquier otro ámbito que se considere necesario para definir y valorar la propuesta de actuación.
- Cada uno de los contenidos mínimos exigidos en el proyecto.
- La exigencia de elaborar una memoria que documente las distintas fases.
- Los criterios generales y específicos, así como los fijados para las intervenciones en entornos de protección y las determinaciones dispuestas para las intervenciones de emergencia.

Cabe tener en cuenta, a este respecto, además, que la norma, más allá de la previsión recogida en el artículo 53.8, no distingue en función de la naturaleza, entidad o impacto de la intervención a realizar. En tal sentido, con respecto a los supuestos en los que resulta preceptivo dicho proyecto, podría valorarse graduar la exigencia del proyecto técnico en el caso de intervenciones de escasa magnitud. Asimismo, se puede sopesar adaptar las obligaciones formales y documentales asociadas al proyecto, la envergadura real y la complejidad de las intervenciones proyectadas.

Otra cuestión reseñable, desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora regulatoria, es la falta de concreción normativa sobre las intervenciones sobre bienes en los que no resultará precisa la realización de un proyecto de conservación, lo que ocasiona incertidumbre regulatoria para los operadores económicos, generando falta de predictibilidad y claridad en el marco jurídico de aplicación.

Con respecto a la previsión relativa a las futuras obligaciones documentales a las que se hace mención en el artículo 53.8, se recuerda que en el momento en el que se proceda al desarrollo reglamentario de las mismas, su regulación se ajuste igualmente a los principios de buena regulación económica, en especial, los principios de necesidad y proporcionalidad.

En último lugar, con respecto a la capacitación técnica exigida para la prestación de los servicios profesionales de elaboración, coordinación y suscripción de los proyectos, así como de los estudios multidisciplinarios, previstos en los apartados 5 y 7 de este precepto, su análisis será abordado en el epígrafe dedicado a las reservas de actividad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 54/100



5.4.11. Integración de la protección del patrimonio cultural en los instrumentos de ordenación y planificación del territorio y de evaluación ambiental (artículos 67 a 74)

En la norma proyectada se aborda la protección del patrimonio cultural en los instrumentos de ordenación y planificación territorial y urbanística, así como en los planes y programas sectoriales, en los artículos 67 a 74.

En concreto, en el artículo 67 se establecen previsiones generales, relacionadas con la preservación del patrimonio cultural en la ordenación territorial y urbanística⁷², así como en los planes y programas sectoriales que puedan tener incidencia sobre dicho patrimonio. Además, se contemplan determinadas obligaciones específicas sobre protección del patrimonio en los instrumentos de ordenación urbanística. Novedosamente, en el proyecto que nos ocupa se disponen pormenorizadamente una serie de valores de protección, concretando cuál será el contenido básico de protección de los instrumentos de ordenación urbanística de ciertos BIC —Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico y Lugares de Interés Industrial, Zonas Patrimoniales, Paisajes Culturales, Vías Culturales y Zonas Arqueológicas— que, por su tipología y por su naturaleza, requieren de una regulación singularizada. Como se explicita en la MAIN, “la protección del patrimonio cultural se podrá abordar desde la ordenación urbana detallada o plan especial y catálogo”. Se argumenta que, “a diferencia de la regulación dada en el artículo 31 de la LPHA, que regula el contenido común a varias tipologías de BIC, y solo en el caso de Conjuntos Históricos añade alguna singularidad, se ha procedido a dar una regulación específica a cada una de las figuras en función de sus valores, ya que no todos los contenidos básicos de las mismas han de ser idénticos”.

Complementariamente, se regula la limitación del aprovechamiento urbanístico cuando sea necesario para garantizar la protección del patrimonio cultural (artículo 72) y, finalmente, se prevé la posibilidad de delegar en los municipios determinadas competencias en materia de protección patrimonial dentro de los instrumentos de ordenación urbanística (artículo 73).

En términos generales, se trata de una regulación que intensifica el grado de intervención administrativa⁷³.

Debe tenerse en cuenta que el Consejo ya se pronunció en su ya citado Informe N 11/2018, sobre la extensión de la exigencia de informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura a los

⁷² En conexión con lo anterior, cabe tener en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta, sobre adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística vigentes.

⁷³ Así, se regulan diversos trámites vinculados a la protección del patrimonio cultural dentro de los procesos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación territorial o urbanística y sus instrumentos complementarios (de planificación o programas sectoriales), disponiendo un amplio conjunto de obligaciones y cargas administrativas —*vgr.* exigencias de inclusión documental, evaluaciones específicas, delimitaciones precisas, regulaciones detalladas de usos y actuaciones, imposiciones de limitaciones urbanísticas, y procedimientos adicionales de autorización e informe—, tanto para las administraciones públicas responsables de la planificación urbanística como para los agentes económicos que operan en estos ámbitos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 55/100




denominados “documentos complementarios”, el marco de los procedimientos para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística o planes y programas sectoriales con incidencia patrimonial.

En el mismo informe, el Consejo también se pronunció sobre la exigencia de constituir comisiones técnicas municipales en el marco de la delegación de competencias a los ayuntamientos en materia de protección patrimonial — en unos términos análogos al artículo 73.4 del APL—. En particular, se cuestionó que la composición de dichas comisiones quedara limitada a personas con titulaciones específicas (como arquitectura, arqueología o historia, entre otras), junto con experiencia previa en la materia. Desde la perspectiva de competencia y mejora regulatoria, se recomendó evitar una reserva de actividad profesional, sugiriendo que la norma adoptara una formulación más abierta, que permitiera integrar en dichas comisiones a cualquier técnico o profesional debidamente capacitado para evaluar los proyectos, actuaciones y obras vinculados con el patrimonio histórico, con independencia de la titulación concreta, en atención a la evolución y diversidad de las cualificaciones profesionales existentes.

Junto a estos pronunciamientos precedentes, debe recordarse, asimismo, que en el ordenamiento autonómico andaluz vigente, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, reconoce expresamente que la actividad urbanística se configura como una función pública desarrollada en el marco de la ordenación del territorio, dentro de la cual se incluye, de forma específica, la protección del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y natural (artículo 3.4.f)), e integra de manera transversal la protección del patrimonio cultural como contenido inherente a la ordenación del territorio y a los instrumentos urbanísticos, evitando vacíos regulatorios. Asimismo, en el presente proyecto normativo ya se contemplan disposiciones generales destinadas a asegurar la integración transversal de la protección del patrimonio cultural con otras destinadas a la salvaguarda de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía.

Desde la óptica de la buena regulación económica y la unidad de mercado, principios a los que este Consejo otorga un valor central en sus recomendaciones, resulta pertinente que se valore la necesidad y la proporcionalidad de mantener un desarrollo normativo tan exhaustivo en los artículos 67 a 73, el cual podría derivar en restricciones adicionales (urbanísticas) al acceso o ejercicio de actividades económicas, distorsiones en el funcionamiento competitivo de los mercados y un incremento en los costes de cumplimiento para los operadores económicos, demoras procedimentales, e incluso puede entrañar una barrera indirecta, desalentando la entrada de nuevos operadores en el mercado, limitando las oportunidades de desarrollo empresarial y debilitando la capacidad de atracción de nuevas inversiones. En última instancia, estos efectos repercuten negativamente en la competitividad del entorno económico regional y la vitalidad del tejido productivo regional. Todo ello, al objeto de que el marco pueda ser lo más eficiente y favorable para la actividad económica, sin menoscabo de los legítimos objetivos de preservación y tutela del patrimonio cultural.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 56/100





Por otra parte, y en atención a los mismos motivos, debe evaluarse el contenido de la previsión recogida en el artículo 74 del APL, relativa a la emisión de informes específicos en los procedimientos de prevención y control ambiental, en la medida en que pudieran implicar mayores exigencias o cargas burocráticas para los agentes económicos o bien dilatar los plazos de tramitación de proyectos, afectando negativamente a la agilidad de las inversiones y al dinamismo económico del territorio, y también con el propósito de lograr que el marco normativo sea sencillo, claro y lo más simplificado posible, sin más trabas administrativas que las que resulten estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

5.4.12. Derechos de tanteo y retracto sobre Bienes de Interés Cultural (artículo 76)

Dentro de la sección primera del capítulo III del título IV, dedicada al “régimen especial de los bienes del Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía” (artículos 75 a 82), merece hacer mención de los derechos de tanteo y retracto.

El artículo 76 otorga a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, así como a los municipios, el ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto de las transmisiones onerosas que afecten a la propiedad u otros derechos reales de uso o disfrute sobre bienes muebles o inmuebles inscritos como BIC.

Este mecanismo, que faculta a la Administración a igualar la oferta realizada por un tercero y adquirir preferentemente el bien, incide directamente sobre el principio de libertad de contratación, limitando la libre disposición de los bienes por parte de sus titulares y restringiendo, en consecuencia, la libertad de empresa y de circulación de estos bienes en el mercado.

Además, es previsible que la mera existencia de este derecho público preferente tenga un efecto disuasorio indirecto, afectando a la configuración de los precios de mercado de los bienes sujetos a este régimen, al introducir incertidumbre en las transacciones privadas y potencialmente depreciar el valor de los bienes objeto de tanteo o retracto.

No obstante, esta limitación de la libertad económica encuentra justificación desde la perspectiva de la protección de un interés público superior, como es la preservación y salvaguarda del patrimonio cultural andaluz.

La aplicación de estos derechos no se extiende a todo el patrimonio cultural, sino que se circunscribe a los bienes de mayor relevancia para la Comunidad Autónoma, esto es, aquellos inscritos como BIC. Ello introduce un elemento de proporcionalidad en la medida adoptada, al focalizar la intervención pública únicamente sobre aquellos activos de relevancia cultural excepcional.

Por último, es reseñable que el precepto disponga expresamente la preferencia del ejercicio de estos derechos por parte de la Consejería, lo que contribuye a garantizar la unidad de criterio y la coherencia en la tutela del patrimonio, reduciendo posibles disfunciones que podrían derivarse de una multiplicidad de operadores públicos concurrentes.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 57/100



Desde la óptica de la buena regulación, sería recomendable, no obstante, que se contemple el desarrollo reglamentario del procedimiento para el ejercicio de estos derechos con criterios de transparencia, publicidad y agilidad administrativa, de modo que se minimice el grado de incertidumbre sobre los operadores económicos y se salvaguarde la seguridad jurídica del tráfico mercantil de bienes culturales.

5.4.13. Prohibición de publicidad comercial en BIC y contaminación visual (artículos 77 y 78)

El artículo 77 dispone la prohibición de instalar publicidad comercial, así como cables, antenas y conducciones aparentes, en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados BIC. Asimismo, se prohíbe cualquier construcción que altere el carácter de dichos inmuebles o perturbe su contemplación, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse reglamentariamente.

Esta medida constituye una restricción al ejercicio de las actividades económicas, limitando los espacios para la instalación de anuncios en emplazamientos patrimoniales.

Dicha prohibición se encuentra directamente alineada con la definición de contaminación visual o perceptiva establecida en el artículo 78 del propio anteproyecto, que comprende toda intervención o uso que degrade los valores culturales del bien o su entorno de protección o distorsione su contemplación.

A su vez, el artículo 78.2 impone a los municipios la obligación de incorporar en su planeamiento urbanístico y en sus ordenanzas de edificación y urbanización, medidas para evitar la contaminación visual o perceptiva de los BIC. Entre estas medidas, de cumplimiento obligatorio, se incluye el control sobre determinadas construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal por su altura, volumetría o distancia, las instalaciones energéticas o de telecomunicaciones, la publicidad exterior, el mobiliario urbano y la recogida de residuos urbanos, cuando puedan perturbar la percepción de los bienes culturales protegidos.

Por su parte, el apartado 3 contiene una obligación de retirada de instalaciones o elementos, en el plazo de seis meses, "cuando se extinga su uso".

Por último, cabe destacar que en el artículo 78.4 se recoge una excepción para instalaciones provisionales en eventos, destinada a flexibilizar el régimen dispuesto para actividades económicas temporales y vinculadas a eventos culturales, turísticos o recreativos.

Desde la óptica de los principios de buena regulación económica, tales previsiones responderían a una finalidad de protección del valor visual del patrimonio cultural, considerada de interés público prevalente sobre los intereses económicos afectados, lo que podría justificar la adopción de ciertas medidas restrictivas de esta naturaleza.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 58/100



En la práctica, deberá prestarse especial cautela en la interpretación que se realice del concepto de "perturbación de la contemplación", a fin de evitar aplicaciones desproporcionadas que puedan desalentar la actividad económica legítima en entornos próximos a bienes protegidos.

Para reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del marco regulatorio, sería aconsejable que el desarrollo reglamentario previsto para las excepciones establezca criterios objetivos y claros, asegurando la transparencia y la igualdad de trato entre operadores económicos.

5.4.14. Medios de intervención administrativa sobre las actuaciones en los bienes del RGPCA y los Bienes Catalogados (artículos 79 a 86)

En el APL objeto de análisis se regula el régimen de autorizaciones y declaraciones responsables aplicable a las intervenciones sobre BIC (artículo 79), en entornos de BIC (artículo 80) y en bienes muebles vinculados (artículo 81); el régimen de los bienes inmateriales (artículo 82); el régimen especial de los BIP (artículos 83 y 84; y las intervenciones en entornos de BIP (artículo 85) y de Bienes Catalogados (artículo 86).

En concreto, el artículo 79 contempla los siguientes medios de intervención para las actuaciones sobre los BIC:

- Autorización previa para intervenciones sobre inmuebles y muebles BIC consistentes en cualquier cambio o modificación en inmuebles objeto de inscripción como BIC, independientemente de que se trate de obras de todo tipo, incluyendo remociones de terreno, como de cambios de uso o de modificaciones en los bienes muebles, en la pintura, en las instalaciones o accesorios recogidos en la inscripción. Asimismo, también se requiere autorización previa para colocar cualquier clase de rótulo, señal o símbolo en fachadas o en cubiertas de Monumentos y en los Jardines Históricos (artículo 79.1).
- Declaración responsable para las intervenciones consistentes en el mantenimiento de inmuebles BIC (artículo 79.2).
- Autorización previa para cualquier tipo de intervención en muebles BIC, incluidas las de mantenimiento (artículo 79.3).
- Declaración responsable para obras menores en entornos protegidos, excepto Monumentos o Jardines Históricos (artículo 79.6).

El artículo 80 aborda las actuaciones en los entornos⁷⁴ de los BIC. Singularmente, el artículo 80.1 especifica que todas las intervenciones que se realicen en el entorno de protección requieren de la redacción de un proyecto, tanto si se tramita por autorización administrativa como por declaración responsable. Así, los medios de intervención que se requieren son:

⁷⁴ El "entorno" es el espacio que rodea al bien protegido y que contribuye a preservar su significación y percepción cultural.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 59/100



- Autorización previa para obras de nueva planta, de demolición, de ampliación de edificios existentes, y las que conlleven la alteración, el cambio o la sustitución de la estructura portante o arquitectónica y del diseño exterior del inmueble, incluidas las cubiertas, las fachadas y los elementos artísticos y acabados ornamentales. Asimismo, también se requiere autorización previa para las actuaciones de urbanización de los espacios públicos que sobrepasen su mera conservación o reposición y la instalación de antenas y dispositivos de comunicación u otras instalaciones (artículo 80.2).
- Declaración responsable para las restantes intervenciones en el entorno de protección (artículo 80.3).

El artículo 81 dispone el régimen aplicable a los bienes muebles que estén vinculados de forma expresa a un inmueble declarado como BIC. En dicho precepto, se establece la necesidad de autorización para la transmisión independiente de estos bienes muebles.

En cuanto al régimen aplicable a los bienes inmateriales, en el artículo 82 se prevé una remisión a lo dispuesto en el Capítulo II del Título V del APL.

Por su parte, el régimen especial de los BIP se regula en los artículos 83 a 85. En particular, el artículo 83 impone, con carácter general, el régimen de autorización para este tipo de bienes, en el caso de las siguientes actuaciones:

- Autorización previa para realizar cualquier cambio o modificación en inmuebles objeto de inscripción como BIP, tanto se trate de obras de todo tipo, incluyendo remociones de terreno, como de cambios de uso o de modificaciones en los bienes muebles, en la pintura, en las instalaciones o accesorios recogidos en la inscripción. Será preceptiva la misma autorización para colocar cualquier clase de rótulo, señal o símbolo en fachadas o en cubiertas (artículo 83.1). Se excluyen de autorización previa las intervenciones de mantenimiento definidas en el artículo 52.
- Autorización previa para realizar cualquier intervención en muebles anteriores a 1950 objeto de inscripción como BIP (artículo 83.2).

En el artículo 84 se contempla la figura de la declaración responsable para las actuaciones sobre BIP, que a continuación se detallan:

- las intervenciones de conservación o restauración en bienes muebles posteriores a 1950;
- las intervenciones de mantenimiento a las que se refiere el artículo 52;
- la realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de edificación.

En el artículo 85 se prevé el régimen de declaración responsable para las intervenciones que se realicen en el entorno de protección de los bienes inmuebles inscritos en el RGPCA como BIP. Además, se especifica que las mismas requieren de un proyecto.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 60/100



Por último, el artículo 86 del APL establece el régimen aplicable a los bienes y espacios catalogados que no están inscritos en el RGPCA ni incluidos en los entornos de protección de BIC o BIP.

Este precepto asigna expresamente a los Ayuntamientos la competencia para velar por la protección de estos bienes, en el marco de sus atribuciones en materia de ordenación urbanística. Esta atribución se valora positivamente, pues contribuye a una mayor simplificación administrativa, al concentrar la gestión en una única Administración —la local— frente al régimen anterior, que requería la intervención de la Consejería competente en patrimonio cultural.

De este modo, se articula un modelo más eficiente de tutela del patrimonio catalogado, a través de dos cauces principales:

- Durante la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de licencia urbanística, momento en que la Administración local debe verificar el cumplimiento de la normativa de protección derivada de los instrumentos de ordenación urbanística y los catálogos municipales.
- Mediante el control posterior de las declaraciones responsables, que permite a los Ayuntamientos ejercer sus facultades de inspección y verificación una vez presentada la declaración por parte del operador económico o particular.

Con carácter general, respecto de los distintos sistemas de intervención administrativa sobre las actuaciones en los bienes del RGPCA y los Bienes Catalogados, ha de recordarse que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, dado que exige un acto expreso o tácito de la autoridad competente que debe realizarse con carácter previo al inicio de la actividad. Por ello, la exigencia de autorización debe cumplir con una serie de requisitos previos descritos en el artículo 17.1 de la LGUM, entre los que figuran que la exigencia de una autorización aparezca motivada de manera suficiente en la norma que la establezca y que en dicha motivación se ponga de manifiesto tanto la necesidad como la proporcionalidad.

Adicionalmente, los requisitos a los que se sujete el régimen de autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su existencia y quedan sujetos al resto de principios de la LGUM, y particularmente al principio de necesidad y proporcionalidad y al principio de no discriminación.

Por su parte, la declaración responsable constituye un régimen de control *ex post*. A diferencia de la autorización, no existe un acto expreso o tácito de la autoridad competente que deba realizarse con carácter previo para el acceso a una actividad económica. El artículo 17.2 de la LGUM determina los supuestos en los que cabe la exigencia de declaraciones responsables, que en todo caso deberán ser proporcionados y estar justificados por alguna RIIG de las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

En tal sentido, se considera preciso que el órgano proponente de la norma valore, para cada uno de los supuestos que determinan la exigibilidad de los diferentes medios de intervención regulados en los artículos 79 a 86, su adecuación a los principios y exigencias previstas en la LGUM, y en especial, al

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 61/100



principio de proporcionalidad (artículos 5 y 17 de la LGUM). Ha de contemplarse la posibilidad de someter estas actuaciones a un régimen de control administrativo menos gravoso o restrictivo, como el de la declaración responsable e incluso el de comunicación, en su caso.

Por otra parte, y dado que en el texto analizado se contemplan algunos supuestos en los que además de la presentación de declaraciones responsables se requiere de un proyecto, como sucede en los artículos 80 y 85 (rige, por tanto, un grado de exigencia documental equivalente al de una autorización formal), sin embargo, ha de tenerse en cuenta que dicha circunstancia no casa con el concepto legal de declaración responsable establecido en la legislación administrativa general⁷⁵. Por tal motivo, se recomienda reconsiderar una redacción alternativa de los artículos 80 y 85 menos restrictiva, explorando la posibilidad de la obligatoriedad de los proyectos en los supuestos de declaraciones responsables previstos en tales preceptos.

En último lugar, con respecto al régimen aplicable a los bienes y espacios catalogados previsto en el artículo 86, cabe advertir que la habilitación normativa efectuada a favor de las entidades locales podría comportar el riesgo de establecimiento de eventuales exigencias adicionales o desproporcionadas.

5.4.15. Patrimonios especiales (artículos 87 a 123)

En los capítulos I, II, III y IV del título V se regula la distinta tipología de “Patrimonios Especiales”, a saber:

- Patrimonio arqueológico;
- Patrimonio etnológico;
- Patrimonio industrial;
- Patrimonio documental, bibliográfico y audiovisual.

Se muestra a continuación los aspectos relacionados con cada uno de ellos.

5.4.15.1. Patrimonio arqueológico

Como novedad, se incluye el patrimonio paleontológico acotándolo temporalmente a los orígenes de la humanidad. Se redefinen las actividades arqueológicas, modificando la nomenclatura de algunas de ellas (*vgr.* control arqueológico de movimientos).

a) Medios de intervención

En relación con el patrimonio arqueológico, los artículos 91, 92, 93 y 94 disponen los siguientes medios de intervención para las actividades arqueológicas y los Proyectos Generales de Investigación:

⁷⁵ Según el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se define como aquel documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 62/100	



- Autorización previa para los Proyectos Generales de Investigación (artículo 91.2), las actividades arqueológicas consistentes en excavaciones arqueológicas terrestres o subacuáticas, prospecciones arqueológicas terrestres o subacuáticas no incluidas entre los supuestos del artículo 94, análisis estratigráfico de estructuras arquitectónicas o estudio del arte rupestre (artículo 93.1).
- Declaración responsable para la actividad de seguimiento arqueológico de obras, así como para las prospecciones arqueológicas asociadas a los procedimientos previstos en los artículos 67 a 71, 74, 92 y 95 (artículo 94).

Dicha declaración deberá contener una descripción detallada del proyecto que motiva la intervención arqueológica, la descripción de la propia actividad, su ubicación, extensión y metodología, así como la manifestación expresa de que la dirección técnica de la actividad cumple con los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

Además, se precisa que la declaración responsable no exime del cumplimiento de las restantes obligaciones reglamentarias relativas al desarrollo de la actividad arqueológica, ni del necesario pronunciamiento final de la Consejería competente sobre los resultados obtenidos (artículo 94.1 *in fine*).

En el artículo 94.2 se recoge que, si un proyecto requiere varias actividades arqueológicas en el mismo ámbito y al menos una necesita autorización, podrá solicitarse una única autorización para todas ellas.

Como puede apreciarse, pese a que en el APL se diferencia entre actividades sometidas a autorización y aquellas que pueden tramitarse mediante declaración responsable, incluso en el caso de las actividades sujetas a declaración responsable se exige una documentación extensa y el cumplimiento de las restantes obligaciones. Ello, puede entenderse debidamente fundamentado en la necesidad de proteger y conservar el patrimonio arqueológico. Si bien, además, resulta necesario valorar si dicha medida es proporcionada, conforme a los principios de buena regulación.

b) Otras previsiones que afectan al acceso y al ejercicio de las actividades económicas

A lo largo del articulado del capítulo I del título V se recoge una serie de disposiciones con incidencia en las actividades económicas relacionadas con el patrimonio arqueológico. En términos generales, pueden considerarse motivadas en la necesidad de proteger y conservar el patrimonio histórico, que incluye el patrimonio histórico (que incluye el patrimonio arqueológico). En la MAIN se incluyen explicaciones sobre la regulación de algunas de las reservas profesionales que se contemplan dentro del ámbito del Patrimonio arqueológico.

En cualquier caso, también convendría justificar que se ha optado por la alternativa regulatoria que implica la menor distorsión posible para la actividad económica, con arreglo al test de proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 63/100



En particular, dicho test exige acreditar que las previsiones normativas:

- Responden a una RIIG de las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.
- Son adecuadas para alcanzar el objetivo legítimo perseguido.
- Y no existen alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica afectada.

Asimismo, cuando estas restricciones inciden sobre el acceso o ejercicio de profesiones reguladas, como sucede en buena parte de las previsiones incluidas en este apartado, el artículo 5.3 de la LGUM establece que la necesidad y proporcionalidad de tales requisitos deberán evaluarse de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, relativa al test de proporcionalidad previo a la adopción de nuevas regulaciones en el ámbito profesional.

El artículo 7 del Real Decreto 472/2021, contenido nuclear, establece en su apartado 2 una serie de criterios de evaluación obligatoria de las medidas propuestas, entre los que destacan:


- los posibles riesgos para la libre prestación de servicios y la libertad de elección de los consumidores;
- la proporcionalidad entre el alcance de las actividades reservadas a una profesión y la cualificación requerida para su ejercicio;
- la relación entre la complejidad de las funciones encomendadas y el nivel, naturaleza y duración de la formación o experiencia exigida;
- y la necesidad de valorar si la normativa vigente, tanto específica como general —incluida la relativa a la seguridad de los productos o a la protección de los consumidores—, resulta suficiente para alcanzar los objetivos pretendidos sin imponer nuevas restricciones.

Sin perjuicio de lo anterior, y para evitar reiteraciones innecesarias, debe tenerse en cuenta que el análisis detallado sobre la existencia de reservas de actividad y los requisitos profesionales exigibles para el desempeño de determinadas funciones se aborda específicamente en los epígrafes 5.4.18 y 5.4.20 del presente informe. El primero se centra en la regulación de la actividad de interpretación del patrimonio (art. 134), mientras que el segundo aborda, con carácter general, los distintos ámbitos del APL en los que se identifican las previsiones susceptibles de configurar reservas profesionales de actividad.

A continuación, se identifican las previsiones del APL que podrían tener un impacto restrictivo en el ámbito de la actividad arqueológica y que deben ser objeto de la correspondiente evaluación de necesidad y proporcionalidad en los términos descritos.

b.1) Obligaciones en la realización de una actividad arqueológica (artículo 95)

El artículo 95 regula las obligaciones específicas que deben cumplir las personas o entidades que promuevan una actividad arqueológica, estableciendo los límites de la intervención, las posibles

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmNSY2SNPQCF9Z7JRURSJ2KZZR5	PÁG. 64/100	



ampliaciones a instancia de la Administración y las consecuencias de los hallazgos sobre los proyectos urbanísticos afectados.

b.2) Requisitos para la prestación de servicios de dirección y equipo de la actividad arqueológica o Proyecto General de Investigación Arqueológica (artículo 97)

El artículo 97.2, además de concretar los requisitos de capacitación necesarios para ejercer la dirección de los Proyectos Generales de Investigación Arqueológica o de actividades arqueológicas en Andalucía —a cuyo análisis en el epígrafe 4.4.20 de este informe nos remitimos—, y de contemplar la posibilidad de dirección colegiada para ciertos supuestos, refuerza la exigencia de cualificación técnica del equipo directivo de las actividades arqueológicas con otras exigencias adicionales. En concreto, al disponerse que la dirección de las actividades arqueológicas contempladas en el artículo 90 podrá recaer en un máximo de dos personas, especificando que, además, deberán ejercerla de manera presencial, en el ámbito espacial de la misma y durante su ejecución efectiva.

Sobre dicho particular, cabe recordar que algunas de las exigencias y requisitos impuestos al ejercicio de la actividad de dirección en intervenciones arqueológicas —contempladas en el Reglamento de Actividades Arqueológicas, aprobado por el Decreto 168/2003, de 17 de junio,— fueron analizadas en el marco de los procedimientos de protección de operadores económicos previstos en la LGUM, en concreto en el expediente con referencia 28.0110 ACTIVIDADES PROFESIONALES - Arqueología Andalucía, al que se aludirá también más adelante.

Interesa recordar que, según la doctrina sentada por la SECUM, aun en el caso de que concurra una RIIG que fundamente el establecimiento de restricciones a estas actividades, como sucede en el supuesto que nos ocupa, ello no exime de la realización del necesario análisis de proporcionalidad de los límites o requisitos en los términos del artículo 5.2 de la LGUM.

Con arreglo al precitado principio de necesidad y proporcionalidad, han de quedar justificadas las siguientes previsiones:

- Composición interdisciplinar adecuada a las características de la misma (artículo 97.4): el APL establece que todo equipo que intervenga en una actividad arqueológica deberá contar con una composición interdisciplinar adecuada a las características específicas de la actuación.
- Necesidad de contar con antropólogos físicos en ciertos supuestos (artículo 97.4 in fine): de forma expresa, se requiere la participación de antropólogos físicos siempre que la intervención afecte o pueda afectar a restos humanos, garantizando así la adecuada gestión, análisis y conservación de este tipo de hallazgos sensibles desde un enfoque especializado y respetuoso.

b.3) Obligaciones de la dirección de la actividad arqueológica (artículo 98)

El artículo 98 regula las obligaciones específicas que asume la persona responsable de la dirección técnica de una actividad arqueológica, estableciendo con detalle sus deberes durante la ejecución de la intervención y las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Entre las obligaciones principales de la dirección arqueológica figuran:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 65/100	



a) Presencia personal y responsabilidad directa

Dicha obligación se concreta en la necesidad de dirigir de forma personal la actuación, permaneciendo en el lugar de los trabajos. Si la dirección recae en una sola persona y ésta debe ausentarse, debe registrarlo en el libro diario e identificar a la persona delegada, que debe contar con la misma formación y experiencia requerida para el director. Si hay más de un director, basta con que al menos uno esté presente en el lugar de la actividad.

Cabe hacer notar que, sobre la obligatoriedad de presencia permanente del director arqueológico durante las intervenciones arqueológicas, con independencia de su envergadura y sin posibilidad de compatibilización con otras actuaciones ya fue objeto de pronunciamiento en el informe emitido por la SECUM en el precitado asunto 28.0110 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arqueología Andalucía, analizado en el procedimiento especial de protección de operadores económicos, tramitado al amparo del artículo 28 de la LGUM, en el que dicho órgano técnico reconoció la finalidad legítima de proteger el patrimonio, siendo una RIIG, pero advirtió que la exigencia de dedicación exclusiva podría ser desproporcionada conforme al artículo 5 de la LGUM.

Asimismo, sobre dicho extremo, conviene traer a colación el parecer de este Consejo en su Informe nº 11/2018, emitido el 18 de septiembre de 2018, sobre el anteproyecto de modificación de la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía. En dicho informe, y en relación con el precitado procedimiento tramitado ante la SECUM ya referenciado, el Consejo trasladó a la Consejería de Cultura la conveniencia de revisar la mencionada exigencia, a fin de modularla conforme a criterios objetivos. Se propuso valorar la naturaleza y complejidad de la intervención, la posible suplencia por profesionales capacitados o la dirección compartida, todo ello en línea con el principio de proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM y en aras de una regulación más equilibrada y menos restrictiva desde el punto de vista de la competencia.

b) Mantenimiento de un libro diario

Se debe llevar un registro diario de incidencias y de las fechas de inicio y finalización de la actividad.

c) Comunicaciones formales a la Consejería

Se debe comunicar de manera fehaciente la fecha de inicio de los trabajos con al menos 48 horas de antelación si la actividad requiere autorización.

En todos los casos, comunicar la fecha de finalización con una antelación de 48 horas.

d) Entrega de materiales hallados

Los materiales encontrados durante la actividad deben entregarse al museo o centro que determine la Administración, junto con un inventario detallado.

e) Presentación de memorias finales

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 66/100



Se debe presentar la documentación final con los resultados obtenidos, inventario de materiales, documentación gráfica georreferenciada y, en su caso, el acta de entrega de los materiales al museo.

Se regula el régimen de responsabilidad, disponiéndose que la responsabilidad por el incumplimiento de estas obligaciones recae directamente sobre la persona o personas que ostenten la dirección de la actividad arqueológica.

Si la dirección es colegiada (compartida entre varias personas), la responsabilidad será solidaria, lo que significa que cualquiera de los directores podrá ser exigido por la totalidad de la responsabilidad ante la Administración.

b.4) Documentación y materiales resultantes de la actividad arqueológica (artículo 101). Resultados de la actividad. Memorias a presentar y sus plazos

El artículo 101 establece un amplio elenco de obligaciones documentales y de gestión de los materiales arqueológicos que resultan de cualquier actividad arqueológica o de los Proyectos Generales de Investigación, con el objetivo de asegurar la trazabilidad de los hallazgos y la transparencia pública de los resultados.



En concreto, como documentación mínima obligatoria, se dispone que cada actividad arqueológica o Proyecto General de Investigación debe generar al menos:

- una memoria preliminar;
- una memoria final;
- un resumen de resultados para difusión pública;
- entrega de los materiales recuperados al centro o museo designado por la Consejería competente.

Asimismo, se disponen los plazos para la presentación de memorias (preliminar y final) y la entrega de materiales arqueológicos junto con un inventario detallado, así como la exigencia de resúmenes de los resultados en la memoria final, para su difusión pública mediante la publicación en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía.

Además, se prevén fórmulas flexibles, como las memorias parciales por zonas o fases homogéneas (conforme se determine reglamentariamente) o la posibilidad del expurgo de materiales arqueológicos (siempre que se documente adecuadamente en la memoria entregada y siguiendo los criterios que fije el reglamento)⁷⁶, adaptando el cumplimiento de estas obligaciones a la complejidad y volumen de cada actuación arqueológica.

⁷⁶ Conviene destacar que, tal y como se detalla en la exposición de motivos, se clarifica el procedimiento administrativo diferenciando entre las actividades que están sometidas a autorización y las que están sujetas a declaración responsable, dedicando un artículo a las memorias de las actividades arqueológicas con una nueva modulación de los plazos, incluyéndose además la posibilidad del expurgo de los materiales

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 67/100	



b.5) Criterios de conservación del patrimonio arqueológico (artículo 102)

El artículo 102 establece criterios específicos de conservación del patrimonio arqueológico que impactan de forma determinante en la planificación, ejecución y resultados de cualquier actividad arqueológica porque impone limitaciones que deben ser respetadas a lo largo de todo el proceso.

b.6) Posesión de bienes del patrimonio arqueológico (disposición adicional decimocuarta)

Esta disposición, en su apartado primero establece una presunción legal de carácter demanial, es decir, de pertenencia al dominio público, para ciertos objetos arqueológicos. En su apartado 2 prevé la incorporación a la colección museística de Andalucía para todos aquellos bienes que no hubiesen sido entregados conforme a lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta de la LPHA y no tengan título válido.

c) Régimen del patrimonio arqueológico subacuático (artículo 106)

La sección tercera del APL se dedica al “Patrimonio Arqueológico Subacuático”, cuya regulación se aborda en el artículo 106. Este precepto establece un marco detallado para la protección del patrimonio cultural subacuático de Andalucía, incluyendo principios rectores como la prioridad de la conservación *in situ*, el respeto a los restos humanos, la promoción del acceso público responsable y el fomento de la investigación científica, entre otros. Asimismo, se recogen prohibiciones, requisitos de autorización administrativa y medidas aplicables ante extracciones no autorizadas que se encontrarían justificadas.

En los apartados 6 y 7 del artículo 106⁷⁷, se recogen una serie previsiones que, en líneas generales, se alinean con la Convención de la UNESCO de 2001 sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, ratificada por España en 2005.

Desde la óptica de promoción de la competencia cabe llamar la atención sobre el contenido del artículo 106.8, que prevé un desarrollo reglamentario para concretar las condiciones de intervención, procedimientos de autorización y requisitos de habilitación y formación para operar sobre este tipo de patrimonio. En tanto que dicho precepto puede auspiciar una reserva de actividad, es crucial que en la actuación regulatoria futura se minimice en lo posible el impacto en competencia, de ahí la necesidad de que en este ulterior desarrollo normativo se respeten los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM.

⁷⁷ En concreto, las citadas medidas consisten en la exigencia de autorización previa para dragados y actividades análogas (artículo 106.6). Esta exigencia se alinea con el artículo 2.5 de la Convención de la UNESCO, que recoge que la preservación *in situ* del patrimonio cultural subacuático deberá considerarse la opción prioritaria antes de autorizar o emprender actividades dirigidas a ese patrimonio. Y en prohibición del comercio de bienes subacuáticos extraídos tras la entrada en vigor de la Convención de la UNESCO, incluyendo bienes procedentes de buques de Estado, independientemente de su bandera (artículo 106.7). Además, en caso de extracciones ilícitas, se prevé el decomiso de los bienes, la obligación de su estabilización a cargo de quien los posea, y la comunicación obligatoria a la administración competente (artículo 106.7, *in fine*), en línea con el artículo 2.18 de la Convención.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 68/100



5.4.15.2. Patrimonio etnológico

Se dedica el capítulo II del título V al patrimonio etnológico, distinguiendo entre la protección del patrimonio etnológico material y la salvaguarda del patrimonio inmaterial. En el artículo 107 se efectúa una redefinición de patrimonio etnológico, enumerando los tipos de bienes inmueble, mueble e inmaterial. También en los contenidos de este capítulo se habría considerado el régimen establecido en los instrumentos de Derecho Internacional (en concreto, en la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003).

A continuación, se detalla lo esencial de dicho régimen.

a) Régimen de documentación, protección e intervención

En cuanto a la documentación, el artículo 111 recoge como instrumentos principales la elaboración de inventarios y la creación del Atlas del Patrimonio Inmaterial, concebido como una herramienta esencial para la catalogación y difusión de las manifestaciones etnológicas vivas de Andalucía. Asimismo, la Consejería competente queda como responsable para fomentar la realización de estudios científicos y desarrollar metodologías antropológicas específicas, con especial atención al patrimonio que se encuentre en riesgo de desaparición, facilitando así su registro y transmisión (111.3).

Respecto a la protección, el artículo 112 establece que los bienes etnológicos se registrarán por el régimen general de protección aplicable según su naturaleza, categoría y nivel de protección, otorgando especial prioridad a aquellos bienes en peligro de desaparición, para los que se promoverá su conservación, investigación y preservación en soportes materiales adecuados. La inscripción de estos bienes en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía les confiere un reconocimiento preferente, tanto para su protección y difusión como para la asignación de subvenciones y ayudas públicas.

Además, en el ámbito de la ordenación territorial, se prevé que la inscripción de un Lugar de Interés Etnológico o de un BIC Inmaterial, así como de su ámbito espacial de desarrollo, impone la obligación de incorporar sus valores culturales en los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, adoptando las medidas necesarias para su preservación y puesta en valor. Esta obligación, al implicar una limitación al desarrollo de las actividades económicas relacionadas con dicha categoría de bienes, ha de ser justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM.

El artículo 113 del APL introduce por primera vez una regulación específica y detallada de los criterios de intervención⁷⁸ aplicables tanto a los bienes muebles como inmuebles del patrimonio etnológico andaluz, reforzando la protección de este patrimonio singular.

⁷⁸ En términos generales, se establece que las intervenciones sobre estos bienes deberán guiarse preferentemente por lo dispuesto en este precepto, sin perjuicio de la aplicación complementaria de los criterios generales de intervención sobre el patrimonio cultural establecidos en los artículos 54, 55 y 56 del anteproyecto (artículo 113.1). En particular, entre los criterios que rigen estas intervenciones figuran los de coherencia cultural y respeto por las técnicas tradicionales, adaptación respetuosa para nuevos usos o participación de los titulares del bien (artículo 113, apartados 2, 3 y 4).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 69/100



A este respecto, se recoge que las intervenciones que afecten al ámbito territorial vinculado a un BIC Inmaterial quedarán sometidas al régimen de autorizaciones aplicable según el tipo de inscripción del bien (artículo 113.5). Sobre este particular, nos remitimos a las consideraciones realizadas en el epígrafe 5.4.14 en el que se aborda el análisis de los medios de intervención administrativa sobre las actuaciones en los bienes del Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía y los Bienes Catalogados.

b) Salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial

El APL sustituye la figura de Actividad de Interés Etnológico por la de BIC Inmaterial, exigiendo para su declaración un Plan de Salvaguarda que garantice la continuidad de las prácticas (artículo 116).

Se refuerza el papel clave de las comunidades portadoras, reconociendo su protagonismo en la preservación del patrimonio y promoviendo su participación activa en el proceso (artículo 115).

En conexión con lo anterior, en el apartado 4 de la disposición adicional sexta, con respecto a las actividades de interés etnológico inscritas en el Catálogo General de Patrimonio Histórico andaluz se establece la obligación de elaborar el Plan de salvaguarda, las comunidades portadoras de estos BIC, en el plazo de 5 años desde la entrada en vigor del reglamento de desarrollo de esta ley.

La regulación del plan de salvaguarda constituye un instrumento de planificación alineado y coherente con los compromisos internacionales del Estado español⁷⁹ y la necesidad de garantizar la viabilidad del patrimonio inmaterial. No obstante, la imposición de esta medida conllevará nuevas obligaciones y cargas para las comunidades, grupos o personas portadoras de estos elementos patrimoniales. Por ello, será esencial conocer la configuración concreta que se le dé por vía reglamentaria, ya que de ello dependerá su impacto real en las actividades económicas. Además, la incorporación de esta figura constituye un ejemplo claro en el que resultaría recomendable establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación ex post, tal como se ha argumentado en el epígrafe 5.3.4 sobre la importancia de este tipo de evaluación para valorar la efectividad real de las medidas adoptadas.

5.4.15.3. Patrimonio industrial

La norma redefine el Patrimonio industrial, diferenciando expresamente entre bienes inmuebles, muebles e inmateriales, e incorpora nuevas tipologías de protección más allá del tradicional "Lugar de Interés Industrial", incluyendo la consideración del Paisaje Industrial.

La protección de estos bienes queda sujeta al régimen general, con prioridad para aquellos conocimientos técnicos o actividades fabriles en riesgo de desaparición, fomentando su estudio y preservación (artículo 119).

⁷⁹ Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003). Ratificado por España mediante el Instrumento de ratificación con entrada en vigor el 25 de enero de 2007.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 70/100



Como novedad, se regulan una serie de criterios específicos de intervención (artículo 120) que influyen directamente en las actividades económicas relacionadas con bienes del Patrimonio industrial, porque introduce parámetros de intervención que obligan a compatibilizar el aprovechamiento económico con la preservación de los valores culturales asociados a dichos bienes. Entre estos criterios, se la intervención de personal cualificado, mantener la integridad funcional de los bienes y conservar tanto las instalaciones como la documentación técnica asociada. Este enfoque, aunque no impide la utilización económica de estos espacios, sí impone limitaciones y costes adicionales que las iniciativas empresariales deben considerar en la planificación de proyectos sobre Patrimonio industrial, garantizando siempre la preservación de su valor histórico y cultural.

5.4.16. Instituciones del Patrimonio Cultural (artículos 124 a 131)

Dentro del conjunto de instituciones del Patrimonio Cultural de Andalucía, reguladas en el título VI, el APL incorpora expresamente la figura de las Colecciones Museográficas, otorgándoles el mismo reconocimiento que a las instituciones culturales tradicionales, a saber: los Archivos, las Bibliotecas, los Centros de Documentación, los Museos y los Espacios Culturales (artículo 124.1). Con esta inclusión, se amplía el espectro institucional del patrimonio cultural, reflejando una visión más integradora y adaptada a la diversidad de soportes y expresiones culturales presentes en la Comunidad Autónoma.



Por su parte, el artículo 124.2 precisa que estas instituciones se regirán por sus correspondientes leyes especiales.

Asimismo, se otorga una especial protección jurídica, equivalente a la que la propia Ley reserva para los BIC, a los inmuebles de titularidad de la Comunidad Autónoma destinados a albergar estas instituciones culturales, así como a los bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Andalucía que en ellas se custodien (artículo 124.3). Esta disposición asegura que tanto la sede física de las instituciones como los bienes que conforman sus fondos o colecciones disfruten de un nivel reforzado de tutela, blindando su integridad y favoreciendo la preservación del legado cultural común frente a eventuales riesgos de deterioro, expolio o dispersión.

Con respecto a los Espacios Culturales cabe destacar las previsiones que se muestran a continuación.

El artículo 125, al definir los Espacios Culturales, amplía explícitamente el espectro de bienes que un espacio puede custodiar, estudiar y exhibir⁸⁰. Así, se indica que tales bienes podrán ser “culturales o naturales” (artículo 125.1), comprendiendo bienes materiales e inmateriales, inmuebles y muebles o agrupaciones de los mismos siempre que posean los valores propios del patrimonio cultural (artículo 125.2). Esto refleja la evolución conceptual del patrimonio cultural, desde una aproximación holística, al reconocerse que en un mismo espacio cultural pueden confluír, por ejemplo, elementos tangibles

⁸⁰ Se entiende por Espacio Cultural el comprendido por aquellos inmuebles de titularidad pública o privada inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, o agrupaciones de los mismos, que por su relevancia o significado en el territorio donde se emplazan se acuerde su puesta en valor y difusión al público.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 71/100	



(vgr. una construcción, objetos históricos, ...) con intangibles (vgr. tradiciones, saberes, memoria oral, ...) e incluso aspectos ambientales o paisajísticos relevantes para la comprensión cultural del lugar. Además, el APL exige que los inmuebles que lo integran estén declarados BIC en el RGPCA. A este respecto, nótese que bajo la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, en cambio, se hablaba de inmuebles inscritos en el Catálogo General, lo cual incluía tanto BIC como posibles bienes de catalogación general.

El artículo 126 recoge una nueva clasificación, incorporando bajo esta denominación, como novedad, en el APL a los Enclaves Culturales, que se añaden a las otras dos figuras ya existentes —Parques y Conjuntos— y a cuya regulación se dedica un artículo específico (artículo 131).

El APL también establece las bases procedimentales para la creación, modificación y disolución de estos espacios (artículo 127 y 128). Así, la creación de cualquiera de los tres tipos de espacios tendrá lugar mediante Decreto del Consejo de Gobierno, en caso de espacios culturales de titularidad autonómica (artículo 127.1). Asimismo, requerirá autorización, mediante Orden de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, en caso de espacios culturales de titularidad de otras Administraciones Públicas o de titularidad privada (artículo 127.2). Para producir efectos resulta precisa, además, su inscripción en el Registro de Instituciones Museísticas de Andalucía (127.3).

Como elemento común a las diferentes tipologías de espacios destaca la atribución de funciones generales de administración y custodia de los bienes que tengan encomendados. En el caso de los Conjuntos, además, vendrán obligados a “cuantas les sean encomendadas por la Consejería competente en materia de patrimonio cultural” (ex. artículo 130.2, *in fine*).

Adicionalmente, en el caso de Parques y Conjuntos están obligados también a formular y ejecutar un “Plan Director” que desarrollará programas en materia de investigación, protección, conservación, exposición, difusión y gestión de los bienes tutelados (artículo 129.2).

La norma contempla una serie de previsiones específicas respecto a los órganos responsables de la gestión de los Parques, Conjuntos y Enclaves Culturales. Estas disposiciones tratan de asegurar una gestión adecuada, diferenciando en función de la diferente naturaleza jurídica de cada uno de estos espacios culturales, dejando una mayor libertad de decisión a la iniciativa privada en la configuración de estos órganos de gestión.

En particular, para el supuesto específico de los Conjuntos, se prevé la posibilidad de que dichos bienes culturales cuenten con una Comisión Técnica, que se configura como órgano colegiado de carácter consultivo, cuya función principal será asesorar a los órganos competentes en la toma de decisiones relativas a la protección, conservación, investigación, difusión y puesta en valor del bien cultural correspondiente.

De especial interés resulta el requisito establecido en cuanto a la composición de dicha Comisión Técnica, pues la norma exige que todas las personas designadas como integrantes del órgano colegiado deban ser funcionarios de carrera o, en su defecto, profesionales de reconocido prestigio en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 72/100



el ámbito del Patrimonio Cultural en los Conjuntos de titularidad autonómica⁸¹. Esta previsión, al entrañar una reserva profesional de actividad, será analizada con mayor detenimiento en el apartado 5.4.20 de este informe, en el que se también se examinarán otros supuestos recogidos en la norma.

Íntimamente relacionado con el contenido de este capítulo está el de la Disposición final quinta, en el que se incluye una modificación de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía⁸².

El nuevo régimen redonda en una gobernanza más colaborativa del patrimonio, alineada con el principio de que la salvaguarda del patrimonio cultural, que implica una responsabilidad compartida de todas las administraciones públicas y de la sociedad en general. Con esta reformulación, Andalucía actualiza su marco legal patrimonial para hacerlo más flexible y participativo, abordando las carencias detectadas tras más de quince años de vigencia de la Ley 14/2007 e incorporando las nuevas sensibilidades sobre patrimonio cultural del siglo XXI.

5.4.17. Convenios y otras figuras de colaboración previstas en la norma (artículos 132.4, 134.4 y apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima)

El texto normativo en tramitación contempla la posibilidad de suscribir convenios en varios de sus preceptos.

En concreto, se incluyen disposiciones específicas sobre el uso de los convenios con distintos propósitos, concretamente, en el artículo 132.4, relativo a la investigación en el patrimonio cultural, y en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima, dedicada a los Planes de autoprotección frente a riesgos, en el que se atribuye a las Administraciones públicas la responsabilidad de desplegar acciones específicas de protección del patrimonio cultural frente a riesgos y emergencias, mediante la

⁸¹ Si bien, cabe destacar que en el caso de los Conjuntos de titularidad de otras administraciones o de entes privados se dispone una regulación de los miembros de la comisión técnica mucho más abierta y flexible, al limitarse a establecer que se tratará de profesionales del ámbito del Patrimonio Cultural (art.130.4).

⁸² En concreto, se modifican las siguientes previsiones de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía:

- Artículo 2.1, para añadir explícitamente a los espacios culturales dentro del ámbito de aplicación de la ley, en sustitución de los conjuntos culturales. Esto amplía el alcance normativo para incluir estas nuevas figuras.
- Artículo 3.2 (Definición de bienes culturales o naturales del museo). Se introduce ahora una referencia a los “bienes materiales e inmateriales”, al objeto de abarcar expresamente el patrimonio inmaterial, que antes no se mencionaba.
- Artículo 13 (Registro de Instituciones Museísticas de Andalucía). El artículo 13 creaba el *Registro andaluz de museos y colecciones museográficas*, para inscribir museos y colecciones museográficas autorizados o creados por el sector público andaluz. La modificación extiende este el ámbito de aplicación de registro, de modo que en él se inscribirán museos, colecciones museográficas y espacios culturales autorizados o creados por la Junta de Andalucía (y su sector público). Además, se establece que el Registro tendrá dos secciones: una de Museos y Colecciones Museográficas, y otra nueva de Espacios Culturales. Esta segregación refleja la incorporación formal de los espacios culturales al mismo nivel registral que museos y colecciones.
- Artículo 17 pasa a titularse “Sistema Andaluz de Instituciones Museísticas de Andalucía” e incluirá ahora a las nuevas tipologías (espacios culturales) junto con los museos tradicionales, bajo una denominación más genérica e integradora.
- Se añade una nueva disposición adicional cuarta a la Ley 8/2007 para asegurar la equivalencia terminológica entre las figuras antiguas y las nuevas categorías introducidas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 73/100	



elaboración de directrices, planes y convenios, e imponiendo además una obligación de colaboración activa a los titulares de bienes culturales, sean de titularidad pública o privada. Asimismo, otra referencia legal a la figura de los convenios se realiza en el artículo 134.4.

Con respecto al examen de las previsiones relativas a los convenios, previstas en el artículo 134.4 y en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima, nos remitimos al análisis efectuado en los epígrafes específicos dedicados a los intérpretes del patrimonio y a los Planes de autoprotección frente a riesgos, respectivamente. No obstante y sin perjuicio de que en el presente epígrafe nos centremos en el estudio del contenido del artículo 132.4⁸³, las consideraciones efectuadas a continuación sobre la utilización estos instrumentos de colaboración, desde la óptica de la promoción de la competencia y de la regulación económica eficiente, resultan plenamente extensibles a las disposiciones anteriormente mencionadas.

El precitado artículo 132, apartado 4, habilita a la Consejería competente en patrimonio cultural para establecer fórmulas de cooperación con las Entidades Locales, las Universidades y otras entidades vinculadas al ámbito del patrimonio cultural, en el marco de los programas de investigación.



En el concreto ámbito de la investigación, los convenios pueden ser una herramienta útil, dada su gran flexibilidad, permitiendo la colaboración entre instituciones de investigación y el desarrollo de proyectos conjuntos, y facilitando la transferencia del conocimiento y la colaboración multidisciplinar.

Si bien, con respecto a la literalidad del citado precepto, al referirse únicamente a “las Entidades Locales, las Universidades y otras entidades relacionadas con el patrimonio cultural” y al no especificar criterios de selección claros ni mecanismos de publicidad y concurrencia, desde el enfoque de competencia existe el riesgo de que estas colaboraciones se concreten de forma directa y sin un procedimiento abierto que permita la participación de otros operadores económicos o entidades privadas cualificadas.

En este orden de consideraciones, si bien es cierto que los poderes públicos tienen reconocido un margen de libertad para decidir la mejor forma de gestionar y realizar sus funciones, tal libertad de elección no es ilimitada y debe ejercerse respetando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico europeo e interno⁸⁴. Cabe recordar al respecto que, en nuestro ordenamiento, el recurso a los convenios se configura como una vía excepcional. Desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación eficiente, los convenios no deben utilizarse para eludir la normativa de contratación pública ni la competencia que ésta implica. Por ello, la autoridad nacional de competencia, en el documento G-

⁸³ El mencionado artículo 132.4 dispone: “4. En el desarrollo de los programas de investigación, la Consejería con competencia en patrimonio cultural podrá cooperar a través de convenios u otras figuras de colaboración con las Entidades Locales, las Universidades y otras entidades relacionadas con el patrimonio cultural”.

⁸⁴ Han de considerarse, así, las normas y exigencias derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas, como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia del mercado interior. Ello, en línea con la doctrina jurisprudencial existente sobre cooperación entre entidades del sector público, donde debe garantizarse que no acaba falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 74/100	



2021-01 ya citado, recomienda “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Como ya se ha indicado por esta autoridad de competencia en numerosas ocasiones, entre otros, en los recientes Informes N17/2024 Anteproyecto de Ley Universitaria para Andalucía, N3/2025 Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía, N4/2025 Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía, o en el relativo al Anteproyecto de Ley para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía (ACTIVA), el empleo de los convenios supone que no se aplican normas de contratación pública inspiradas en los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia. Por tanto, se renuncia a la concurrencia competitiva (competencia por el mercado) y a eficiencias derivadas de la tensión competitiva entre operadores⁸⁵.

No en vano, el recurso a los convenios conlleva la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales que se sustraen a procedimientos de concurrencia competitiva. Quedan fuera, por lo tanto, de las reglas generales de la contratación pública, por lo que debe ponderarse cuidadosamente su afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Por ello, antes de optar por la fórmula del convenio las Administraciones públicas deben evaluar las distintas alternativas y priorizar aquellos mecanismos que minimicen cargas a los ciudadanos y fomenten la libre competencia.

Así, se debe elegir el instrumento que tenga en cuenta adecuadamente las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de incorporar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, concurrencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia.

⁸⁵ Se reproducen por su interés algunas consideraciones efectuadas por el Consejo de la CNMC sobre la figura de los convenios en su informe IPN 88/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, donde aboga por un uso restrictivo y excepcional por los siguientes motivos:

“En primer lugar, por la ausencia de tensiones competitivas de este instrumento, al no existir posibilidades de ofertas alternativas, junto a su insuficiente publicidad. En segundo lugar, debido a los problemas de información asimétrica existentes que favorecen al operador privado mejor situado o con mayor capacidad de capturar al decisor, en posible detrimento de los intereses de la entidad local y, aún en mayor medida, de los consumidores y usuarios. En tercer lugar, su excesiva discrecionalidad tampoco es favorecedora de la competencia. Adicionalmente, en numerosas ocasiones, los convenios incorporan contraprestaciones económicas o en especie, no directamente relacionadas con el objeto principal del convenio, las cuales pueden distorsionar la competencia en diversos sectores o mercados como, a modo de ejemplo, la construcción de instalaciones deportivas, la prestación de servicios deportivos, culturales, guarderías, oferta turística, atención a la tercera edad, etc. Por último, el coste anual de mantenimiento y reparación de las mencionadas contraprestaciones, cuando éstas se hayan concretado en instalaciones o inmuebles, detrae sistemáticamente recursos económicos de las entidades locales, distorsionando de forma adicional la competencia en diversos mercados, así como condicionando la prestación de distintos servicios locales.

No obstante, lo indicado, cuando de forma excepcional se recurra al convenio, las administraciones locales deben ser especialmente cautelosas para que estos no generen exclusivas innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 75/100



En consecuencia, el uso de los convenios de colaboración debe estar debidamente justificado, ser proporcionado y garantizar la libre competencia.

En tal sentido, el órgano proponente de la norma debe sopesar si para llevar a cabo las tareas enunciadas en el artículo 132.4 y en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima habría o no otras formas más adecuadas de intervenir, desde la óptica del interés general. Asimismo, de manera particular, debería analizar si los objetivos perseguidos pueden o no lograrse tras un procedimiento de concurrencia competitiva propio de un sistema de contratación pública, o analizar aquellos supuestos en los que, a pesar de utilizarse la vía del convenio, el objeto del mismo pueda ser realizado con una pluralidad de operadores.

Además, es fundamental evitar su formalización con una única entidad o con un número reducido de ellas, salvo que existan razones fundadas que lo justifiquen. Por lo tanto, se recomienda que el contenido de los convenios pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes.

Por los motivos expuestos, se aconseja efectuar una revisión procompetitiva de los preceptos indicados. En particular, evaluar el impacto del artículo 132.4 y en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima para no propiciar un recurso a los convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia. Y también, a los efectos de incluir una referencia explícita para garantizar que la selección de socios colaboradores se realice de forma objetiva y competitiva, y pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes, para evitar restricciones indeseadas a la libre competencia.

Asimismo, como alternativa regulatoria más procompetitiva se podría valorar que el artículo 132.4 se completase o se desarrollase reglamentariamente para incorporar principios de publicidad, transparencia y concurrencia en la selección de entidades colaboradoras; criterios objetivos de selección, que valoren tanto la experiencia como la capacidad técnica de los operadores, sin restringir injustificadamente el acceso a entidades públicas o académicas; y fomentar la participación de operadores económicos privados, garantizando que las entidades especializadas del sector puedan concurrir en igualdad de condiciones; así como la evaluación periódica de las colaboraciones, para asegurar que estas cumplen con los objetivos de eficacia, eficiencia y contribución al desarrollo del ecosistema de patrimonio cultural de Andalucía.

5.4.18. Regulación de la actividad de interpretación del patrimonio (artículo 134)

La novedosa regulación incluida en el texto del APL sobre la figura de los intérpretes del patrimonio plantea algunos aspectos que merecen ser analizados por sus efectos restrictivos desde la óptica de la libre competencia y la unidad de mercado. Asimismo, como se señalará más adelante, el artículo 134 habría de ser evaluado a la luz de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 76/100



reconocidas en la LGUM, en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y en la normativa de la Unión Europea (TFUE y Derecho derivado).

En concreto, el modelo regulatorio previsto contiene los siguientes elementos limitativos del acceso y ejercicio de la actividad:

- el reconocimiento de la figura del intérprete del patrimonio y sus condiciones de acceso previa acreditación por el colegio u otros medios que se prevean reglamentariamente (artículo 134.1 y 134.4);
- la exigencia de determinados requisitos de capacitación profesional (artículo 134.2);
- la posibilidad de suscribir convenios como medio de coordinación (artículo 134.4).

Antes de entrar al análisis de cada una de estas restricciones, conviene realizar unas consideraciones previas.

Con carácter preliminar, ha de recordarse que este Consejo ya se pronunció en su ya citado Informe N 11/2018, cuestionando la reserva de actividad profesional para la difusión e interpretación del patrimonio histórico que pretendía incluirse, —añadiendo un nuevo artículo 91 *ter* “Difusión e interpretación del patrimonio histórico— mediante la modificación a efectuar en la Ley 14/2007 a través del APL analizado en fase de proyecto por esta autoridad de competencia en su día.

La regulación a través de la normativa autonómica del acceso, los requisitos y condiciones de los intérpretes del patrimonio puede generar una asimetría normativa entre comunidades en las condiciones de acceso y ejercicio a la actividad.

Desde la perspectiva de la unidad de mercado, sería beneficioso avanzar hacia una mayor coordinación y armonización de los requisitos y procedimientos de inscripción para los intérpretes de patrimonio en todo el territorio nacional, dado que ello podría facilitar la libre prestación de servicios de los profesionales y promover la competencia en el mercado.

Debe tenerse en cuenta que el principio de unidad de mercado consagrado por la LGUM, con anclaje directo en el artículo 139 de la Constitución española, se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, y en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, impidiendo expresamente que ninguna autoridad pueda obstaculizarla y garantizando la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

En concreto, en aplicación del artículo 4 de la LGUM, en su nueva redacción dada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, plantea una redefinición del “principio de cooperación y confianza mutua”. Con ello, se ha instaurado una especie de principio de reconocimiento mutuo, en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional, bajo el cual “cuando en una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán porque un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 77/100



en todo el territorio nacional”⁸⁶. Este principio ha sido incorporado en el marco normativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, específicamente, en su artículo 31, donde se establece la regulación del “principio de eficacia extraterritorial”⁸⁷.

Cabe tener en cuenta, además, que el artículo 5.3 de la LGUM determina que la necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio sea evaluada de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio. Esta norma incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Por lo tanto, en aplicación del Real Decreto 472/2021, antes de aprobar o reformar disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso o ejercicio de las profesiones reguladas, las autoridades competentes para ello llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad, de acuerdo con los dictados del Real Decreto.

Por último, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en sus artículos 15.7 y 39.5) y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en la disposición adicional cuarta) imponen la obligación de notificar a la Comisión Europea todos aquellos requisitos de acceso y ejercicio a actividades de servicios que se incorporen en la normativa de los Estados miembros, siempre que caigan dentro del ámbito de la Directiva de Servicios. Dicha obligación aplicaría al caso de la autoridad encargada de la tramitación de la norma objeto de análisis, mediante la que se imponen con carácter obligatorio nuevas condiciones al acceso y ejercicio de los prestadores de servicios de interpretación del patrimonio que, según los artículos 12 y 16 de la Ley Paraguas serían notificables.

Además de lo anterior, este Consejo sugiere que, en el presente caso, de mantenerse el modelo de regulación propuesto se recabe el informe de la unidad administrativa encargada de su estudio y seguimiento en la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea. Ello, para que analice el grado de adecuación a la normativa europea⁸⁸.

⁸⁶ Este principio ya existía igualmente en el ámbito de la prestación de servicios; concretamente en el artículo 4.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al disponer que “cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional” (que sigue plenamente vigente).

⁸⁷ De este modo, se reconoce que “tendrán eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional y para supuestos equivalentes, las autorizaciones y licencias otorgadas por cualquier otra Administración del Estado”. Entendiéndose, en su apartado 2, como “supuestos equivalentes” “aquellos en los que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o existan legislaciones autonómicas sectoriales que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente”. Añadiendo, en su apartado 3 que “la eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía de las autorizaciones y licencias a que se refiere este artículo está subordinada a que, antes del inicio de la actividad autorizada, se realice una comunicación por la persona o entidad interesada que cumpla los requisitos de este Decreto-ley, en la que identifique la autorización o licencia de que se dispone”.

⁸⁸ *Prima facie*, desde esta Agencia se aprecia, que en el caso particular de la obligación del operador de inscribirse en un registro y de la exigencia a los agentes que deban disponer de un establecimiento abierto al público en la comunidad pueden

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 78/100



5.4.18.1. Reconocimiento de la figura del intérprete del patrimonio y condiciones de acceso: la previa acreditación por el colegio u otros medios que se prevean reglamentariamente

Tal y como se sostiene en la parte expositiva de la norma, el APL “dedica un artículo a la interpretación del patrimonio en el que se regula el acceso, los requisitos y condiciones de los intérpretes, reforzando además su papel como mecanismo para garantizar una difusión del patrimonio cultural especializado”.

Sobre dicho particular, de la MAIN se desprende que la regulación de la figura de los intérpretes del patrimonio en el presente APL ha suscitado una significativa respuesta del sector profesional y social, evidenciada en más de 350 aportaciones⁸⁹.

En cuanto a las exigencias de acceso a la actividad, el artículo 134.3 dispone que la condición de intérprete del patrimonio podrá acreditarse mediante documento expedido por el colegio profesional correspondiente o por otro medio que se determine reglamentariamente.

Esta previsión, al reconocer un rol acreditador a los colegios profesionales, plantea el riesgo de generar efectos restrictivos de la competencia, dado que dicha competencia, en la práctica, puede operar a como un requisito excluyente y, por ende, limitador del acceso al ejercicio de la actividad. Dicho efecto se vería agravado, además, si la alternativa de acreditación mediante "otro medio", conforme a lo que se disponga por vía reglamentaria, no se establece en términos suficientemente abiertos, objetivos y accesibles.

Nótese además que los colegios profesionales, en su condición de entidades que agrupan a otros operadores económicos, tienen un interés directo en la actividad económica que regula esta norma, por lo que esta facultad de determinar quién puede actuar como “intérprete del patrimonio” puede derivar en incentivos al cierre del mercado, uniformización excesiva de la oferta o incluso en fijación indirecta de condiciones de prestación del servicio, esto es, de conductas contrarias a la legislación de defensa de la competencia⁹⁰.



Junto a ello, ha de saberse que la LGUM⁹¹, por remisión a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre⁹², contempla entre los requisitos prohibidos para acceder a una actividad de servicios o su ejercicio, salvo

tratarse de requisitos difícilmente compatibles con los principios rectores de las libertades de los operadores económicos derivados de la normativa europea, como se detallará más adelante.

⁸⁹ En tal sentido, se recogen de forma sintética las principales alegaciones o demandas recibidas durante la tramitación de la norma (entre ellas, se observan las referidas al reconocimiento jurídico específico de esta figura, diferenciada de la de guía turístico y a su ordenación profesional; al empleo de mecanismos de acreditación profesional a través de colegios oficiales o entidades equivalentes; a la creación de un registro de empresas culturales; o a la exclusión de la exigencia de carnet de guía turístico para el ejercicio de la interpretación del patrimonio, entre otras).

⁹⁰ A este respecto, cabe recordar que este organismo, en 2015, sancionó a la Asociación Profesional de Informadores Turísticos de Granada (APIT-Granada), por una práctica de fijación de precios en su resolución S/01/2012, Asociación Profesional de Informadores Turísticos de Granada (APIT-Granada) por la realización de diversas prácticas anticompetitivas, entre ellas el intercambio de información entre socios y el acuerdo de fijación de precios y otras condiciones de prestación (horarios, duración, comisiones) de los servicios de guía turístico. Y en el presente año el Departamento de Investigación ha incoado otro expediente sancionador a la Asociación de Guías e intérpretes del Patrimonio de Granada, por supuestas conductas infractoras del artículo 1 de la LDC.

⁹¹ “Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. (...)

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 79/100	



excepciones, la intervención directa o indirecta de competidores. Por ello, es recomendable un análisis en mayor profundidad desde la óptica de su necesidad y proporcionalidad para que sea acorde con los principios de una buena regulación económica.

A mayor abundamiento, la exigencia de acreditación debe estar estrictamente justificada por RIIG, para no constituir un obstáculo o barrera injustificada. No en vano, con arreglo al artículo 5 de la LGUM, cualquier limitación al acceso a una actividad económica o su ejercicio, así como la exigencia del cumplimiento de requisitos o condiciones para su ejercicio, habrá de quedar suficientemente motivado en la necesidad de salvaguardar alguna RIIG de las legalmente previstas, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas. Tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM, los requisitos o límites concretos también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de la misma.

Adicionalmente, en el concreto caso que nos ocupa, en la medida en que el modelo regulatorio previsto condiciona el acceso al mercado a una actuación como la previa acreditación de la condición de intérprete del patrimonio por un colegio profesional, puede aproximarse a una suerte de control previo o *ex ante*, equiparable a un régimen de autorización. En tal sentido, sería de aplicación el artículo 17.1 de la LGUM. Por ello, las únicas RIIG que podrían fundamentar su necesidad se limitarían a las cuatro que se enumeran en dicho precepto, a saber: orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar donde se realice la actividad.



Incluso en aquellos supuestos en los que concurra una RIIG que justifique la adopción de una medida regulatoria con impacto sobre el acceso o ejercicio de actividades económicas, resulta ineludible el sometimiento de dicha medida al principio de proporcionalidad. Conforme a este principio — reconocido en la normativa estatal y comunitaria—, la autoridad competente debe decantarse por aquella opción que, entre las posibles alternativas válidas para alcanzar el fin legítimo perseguido, suponga la menor restricción o distorsión para la actividad económica y, en consecuencia, el menor impacto negativo sobre la competencia efectiva en los mercados.

2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: (...)

d) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

⁹² “Artículo 10. Requisitos prohibidos. En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: (...)

f) Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 80/100	



Este análisis exige no sólo verificar que la medida es adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo de interés general identificado, sino también que resulta proporcionada en sentido estricto, es decir, que los beneficios esperados superan a los costes regulatorios. De no cumplirse estas condiciones, la medida puede resultar contraria a los principios de buena regulación,

A tal efecto, y en el presente caso, la finalidad invocada en la exposición de motivos para regular esta actividad no es otra que la de “garantizar una difusión del patrimonio cultural especializado”. Sin embargo, esta razón no constituye una RIIG de las previstas en el artículo 17.1 de la LGUM, ni tampoco en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Por otro lado, aplicando el parámetro de la proporcionalidad, cabría plantear la posible existencia de modelos regulatorios menos restrictivos y más favorables a la competencia, en lugar de imponer requisitos administrativos que puedan actuar como barreras injustificadas de entrada al mercado para la actividad de interpretación del patrimonio en Andalucía. Por ejemplo, podría valorarse la opción de un sistema de inscripción voluntaria en un registro que reconozca la calidad de los servicios ofrecidos, sin que ello pueda implicar una condición excluyente para el ejercicio de la actividad. Este modelo ofrecería ventajas competitivas sin limitar el acceso al mercado u otras fórmulas alternativas.

En consecuencia, sobre la base de lo expuesto, se sugiere que el centro promotor revise el requisito de acceso de la previa acreditación por el colegio profesional, dado que el mismo no se adecua al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Además, se recomienda que en la regulación proyectada se incluya una previsión expresa que garantice el reconocimiento de los agentes económicos establecidos en otros territorios de España, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4 de la LGUM, 4.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y 31 del Decreto-ley 3/2024, en aras de asegurar la unidad de mercado y la eficacia extraterritorial.

Todo ello, sin perjuicio de que, en virtud del principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la LGUM y en el marco de los mecanismos previstos en el artículo 12 de dicha ley, se pueda efectuar un análisis en profundidad de la necesidad de regular la actividad de interpretación del patrimonio y de sus requisitos de ejercicio, con el fin de homogeneizar el marco regulatorio sectorial de aplicación en las distintas CC.AA. y satisfacer las finalidades pretendidas, distorsionando lo menos posible la libre iniciativa económica, respetando los criterios de necesidad y proporcionalidad.

5.4.18.2. La exigencia de determinados requisitos de capacitación profesional (artículo 134.2)

Junto a ello, merece destacar que el artículo 134.2 reserva el ejercicio de esta actividad económica a personas que dispongan, entre otras titulaciones, las de Arquitectura, Humanidades, Arqueología, Historia, Historia del Arte, Antropología o Restauración, en función de la especialización sectorial de los bienes objeto de dichas actividades. Ello, además, “sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa reguladora del servicio de información turística para el desempeño de la actividad profesional de guías de turismo”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 81/100



Cabe hacer notar que dicho precepto, a pesar de no establecer titulaciones cerradas, puede estar imponiendo una restricción de entrada a la profesión. No en vano, desde el prisma de la promoción de competencia y la mejora de la regulación económica, es esencial analizar en qué medida las propuestas regulatorias pueden entrañar eventuales reservas profesionales de actividad, y si éstas pueden justificarse bajo los principios de buena regulación: necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva. A tal efecto, resultan extensibles las consideraciones realizadas en el apartado del informe 4.4.20., específicamente dedicado al estudio de dicha cuestión.

5.4.18.3. Convenios como instrumento de cooperación para impulsar la labor acreditadora de los colegios profesionales

El artículo 134.4 contempla la posibilidad de que la Administración celebre convenios de colaboración con los colegios profesionales para impulsar y apoyar su labor en la identificación de los intérpretes del patrimonio. Esta previsión abre la puerta a una cooperación institucional que, sin embargo, desde la perspectiva de la promoción de la competencia y de una regulación económica eficiente, resulta cuestionable.

Por las mismas razones que se aconseja reconsiderar la exigencia de acreditación previa por parte de los colegios profesionales, cabe cuestionar la conveniencia de mantener esta medida, ya que podría resultar difícilmente compatible con los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 de la LGUM. La firma del convenio con una entidad en exclusiva constituye una barrera de acceso para otros operadores, tanto públicos como privados, que pueden realizar este tipo de actividades y generar una reserva de actividad que habría de quedar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, es oportuno insistir también en la importancia del respeto al principio de neutralidad competitiva, que exige que la regulación sea equitativa respecto de los distintos operadores económicos.

Por todo ello, sería aconsejable valorar la existencia de mecanismos técnicos o académicos alternativos, igualmente eficaces para la identificación y reconocimiento de los intérpretes del patrimonio, que eviten la atribución preferente o exclusiva de esta función a los colegios profesionales. No en vano, dicha facultad, impulsada mediante la vía de los convenios con corporaciones de base corporativa, podría tener un efecto restrictivo de la competencia y obstaculizar el acceso y ejercicio profesional de otros agentes económicos del sector.

5.4.19. Medidas de fomento (artículos 136 a 145)

El APL introduce de manera explícita el fomento como uno de los principios rectores del nuevo régimen jurídico sobre el patrimonio cultural de Andalucía. Esta finalidad aparece expresamente recogida en el artículo 1, que establece como objeto de la norma no sólo la tutela, protección y

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 82/100



conservación del patrimonio cultural, sino también su fomento, enriquecimiento, investigación, difusión y transmisión intergeneracional.

En coherencia con esta finalidad, el Título VIII, dedicado íntegramente al fomento del patrimonio cultural, introduce un conjunto de medidas específicas de fomento, incorporando como novedades la enumeración explícita de los instrumentos disponibles en el artículo 136 para una mayor claridad expositiva, entre ellos los beneficios fiscales y la posibilidad de patrocinio privado, tal como se señala en la MAIN.

Entre las medidas contempladas, cabe destacar:

- Inversiones en patrimonio cultural (artículo 137): al menos el 1% del presupuesto de toda obra pública superior a un millón de euros deberá destinarse a actuaciones de investigación, documentación, conservación, restauración, difusión o acrecentamiento del Patrimonio Cultural de Andalucía.
- Porcentaje destinado a la conservación, restauración y difusión del patrimonio arqueológico (artículo 138): reserva del 20% en proyectos de excavaciones arqueológicas para conservación, restauración y difusión de los bienes expuestos o de los materiales y estructuras descubiertos en la actuación arqueológica.
- Beneficios fiscales para propietarios o titulares de derechos sobre bienes inscritos (artículo 140).
- Cesión de uso de bienes culturales a entidades públicas o privadas que se comprometan a su restauración y mantenimiento (artículo 142).
- Subvenciones y ayudas públicas (artículo 144): se contempla la posibilidad de conceder de forma directa subvenciones para la conservación y restauración de bienes individualmente inscritos en el Registro General del Patrimonio, cuando existan razones excepcionales que lo justifiquen.
- Patrocinio cultural por entidades privadas (artículo 145).

Asimismo, se hace referencia a la concesión de subvenciones y ayudas públicas en el artículo 112.3, que establece que “[l]a inscripción en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía de cualquier tipo de bien de interés etnológico les conferirá preferencia entre las de su misma naturaleza a efectos de su conocimiento, protección, salvaguarda, difusión, así como para la concesión de subvenciones y ayudas públicas que se establezcan”.

Es importante recordar que las ayudas públicas deben emplearse con cautela, valorando siempre su necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión sobre los mercados. En este sentido, la CNMC ha destacado en distintas ocasiones la necesidad de realizar evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la intervención mediante ayudas públicas para garantizar que las mismas sean necesarias,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 83/100



proporcionadas y no generen distorsiones injustificadas en los mercados. En particular, en su "Documento Metodológico para la Evaluación de Ayudas Públicas"(PRO/CNMC/001/16).

Además, con el fin de garantizar la conformidad del régimen proyectado con el marco normativo europeo en materia de ayudas de Estado, y si resultara procedente, habría de recabarse el informe de la unidad administrativa de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea, encargada del estudio y seguimiento de este tipo de medidas. Dicho informe permitirá valorar si las medidas de fomento previstas en el anteproyecto pueden constituir, en función de su configuración concreta, actualmente o en un momento posterior, ayudas de Estado, así como determinar el grado de adecuación de la iniciativa que se plantea a la normativa europea aplicable.

5.4.20. Reservas de actividad

Tal como ya se ha puesto de manifiesto en epígrafes anteriores de este informe —en particular, en los apartados dedicados a la dirección de actividades arqueológicas (art. 97) y a la regulación de la actividad de interpretación del patrimonio (art. 134)—, el APL de Patrimonio Cultural de Andalucía contempla diversos preceptos que suponen la asignación exclusiva o preferente de determinadas actividades a profesionales con una formación académica específica, configurando lo que en el ámbito del Derecho de la competencia y de la doctrina administrativa de unidad de mercado se denominan reservas de actividad.

A continuación, se relacionan los principales ámbitos en los que se detectan previsiones regulatorias que podrían incluir directamente o bien auspiciar eventuales reservas profesionales de actividad:

- a) Proyectos de conservación (artículo 53): el artículo 53.5 exige que los proyectos sobre bienes inmuebles sean coordinados y firmados por quien determine la legislación de edificación, y en el caso de bienes muebles, por titulados superiores en conservación y restauración. A su vez, el artículo 53.7 dispone que los estudios disciplinares deben estar suscritos por profesionales cualificados con titulación o capacitación oficial.
- b) Composición de comisiones técnicas municipales (artículo 73.4): en dicho precepto se exige contar con personas tituladas en arquitectura, arquitectura técnica, arqueología e Historia del Arte. De nuevo, se configura una reserva de participación administrativa con base exclusivamente en titulaciones académicas.
- c) Dirección de proyectos arqueológicos (artículo 97 y disposición adicional decimotercera): conforme al artículo 97.1, para la realización de una actividad arqueológica es necesario, en cualquier caso, que la dirección se ejerza por personal técnico facultativo en la materia. El artículo 97.2 concreta los requisitos de capacitación necesarios para ejercer la dirección de los Proyectos Generales de Investigación Arqueológica o de actividades arqueológicas en Andalucía. En este sentido, se incluye una referencia expresa a las personas con la titulación universitaria de Grado en Arqueología o titulaciones análogas, conforme a lo previsto en la Disposición adicional

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 84/100



decimotercera, que extiende esta consideración a los títulos oficiales de Grado vinculados al ámbito de la arqueología, historia, historia del arte y humanidades, así como a las licenciaturas en Geografía e Historia o Filosofía y Letras que acrediten especialización o contenido curricular en arqueología, de acuerdo con la normativa vigente. Se prevé la posibilidad de dirección colegiada en casos donde, por la naturaleza del yacimiento, revistan especial relevancia los restos paleontológicos. En tales supuestos, la dirección de la actividad podrá ejercerse de forma conjunta por un arqueólogo y un paleontólogo, en los términos que se desarrollen reglamentariamente. Asimismo, se requiere la participación de antropólogos físicos en aquellas intervenciones que afecten o puedan afectar a restos humanos, con el fin de asegurar su adecuada gestión, análisis y conservación de este tipo de hallazgos sensibles desde un enfoque especializado y respetuoso, conforme a lo previsto en el art.97.4, *in fine*.

d) Conservación de bienes de patrimonio industrial (artículo 120): entre los criterios específicos de intervención de este tipo de bienes, en el artículo 120.4 se prevé que la “conservación de un bien de patrimonio industrial requiere ser abordada por personal competente en conservación y restauración, conjuntamente con especialistas en los específicos procesos industriales y tecnológicos relativos al bien”.

e) Dirección de conjuntos culturales y comisiones técnicas (artículo 130.4): el artículo 130.4, relativo a los “Conjuntos Culturales de titularidad autonómica”, dispone que los mismos contarán con una dirección, designada por la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural y que, eventualmente, pueden contar con una Comisión Técnica que desarrollará funciones de órgano colegiado consultivo, debiendo ser “todas las personas designadas funcionarios de carrera o profesionales de reconocido prestigio en el ámbito del Patrimonio Cultural”. Se exige que la dirección y las comisiones técnicas estén compuestas por funcionarios o profesionales “de reconocido prestigio” en el ámbito del patrimonio cultural. A pesar de no establecer titulaciones cerradas, se introduce una reserva de facto, al exigir una valoración subjetiva del reconocido prestigio o experiencia en el ámbito del Patrimonio Cultural. En el caso de conjuntos cuya titularidad sea de otras administraciones públicas o de entes privados, el artículo 130.4, *in fine*, es más flexible pues no alude a ese criterio subjetivo, al determinar que la dirección será designada por sus titulares, que designará igualmente a los componentes de la Comisión Técnica, y que, en ambos casos, se tratará de “profesionales del ámbito del Patrimonio Cultural”.

f) Intérpretes del patrimonio (artículo 134): el análisis de esta reserva de actividad se ha efectuado en el apartado 4.4.18.2., dedicado a esta figura de este informe.

En términos generales, las reservas de actividad constituyen restricciones al principio de libre acceso a las actividades económicas, tal como reconoce reiteradamente la doctrina de la CNMC y este Consejo. Este tipo de restricciones opera como una barrera de entrada al mercado, limitando el número y la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 85/100



diversidad de profesionales habilitados para prestar determinados servicios, lo cual puede afectar negativamente a la competencia efectiva en el sector correspondiente⁹³.

Conforme al principio de necesidad y proporcionalidad consagrado en el artículo 5 de LGUM, cualquier restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica, incluidas las reservas de actividad, debe estar justificada por una RIIG, de entre las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, debe existir un nexo causal claro, directo y coherente entre la medida restrictiva y el objetivo de interés general perseguido, y dicha medida ha de ser idónea, necesaria y proporcional, en el sentido de no existir una alternativa menos restrictiva o distorsionadora para el desarrollo de la actividad económica.

En este contexto, se ha observado que varios de los preceptos analizados recurren a la exigencia de una titulación académica concreta como única vía habilitante, sin prever otras formas de acreditación de competencias profesionales, tales como la experiencia laboral, la formación no reglada o la posesión de títulos extranjeros reconocidos. Esta limitación podría ser contraria al principio de proporcionalidad, y resultar incompatible tanto con el artículo 5 de la LGUM como con el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

En lo que respecta a las profesiones reguladas, el artículo 5.3 de la LGUM establece que las medidas que limiten el acceso o ejercicio de dichas profesiones deben ser sometidas a una evaluación de proporcionalidad conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, que traspone al ordenamiento jurídico interno la Directiva (UE) 2018/958, relativa al test de proporcionalidad previo a la adopción de nuevas regulaciones de profesiones.

En virtud de esta norma, las autoridades competentes deben realizar una evaluación previa de proporcionalidad antes de introducir o modificar cualquier requisito legal o reglamentario que afecte al acceso o ejercicio de profesiones reguladas. Esta evaluación debe contemplar, conforme al artículo 7 del Real Decreto, aspectos como los riesgos para la libre prestación de servicios, la libertad de elección de los consumidores y, en especial, la relación entre el alcance de la actividad reservada y la cualificación exigida. En particular, se debe valorar la adecuación entre la complejidad de las tareas y el nivel, naturaleza y duración de la formación o experiencia requeridas.

Asimismo, se impone la obligación de considerar si la normativa sectorial ya existente, tanto específica como general, incluida la relativa a la seguridad de los productos o la protección de los consumidores, resulta suficiente para alcanzar los objetivos perseguidos, sin necesidad de imponer nuevas restricciones.

Por todo lo expuesto, se recomienda que la evaluación de la competencia profesional o técnica para la prestación de servicios en el ámbito analizado no se limite exclusivamente a la posesión de una

⁹³ Cabe recordar además que conforme a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se transpuso la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico, prevé que el establecimiento y el mantenimiento de reservas de actividad a ciertos profesionales ha de justificarse a partir de una RIIG, a la luz de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 86/100



titulación académica concreta, sino que contemple otras vías de acreditación alternativas, más abiertas y proporcionales, atendiendo a la complejidad del trabajo o estudio a realizar. A tal efecto, se propone la incorporación expresa de estas consideraciones en los artículos mencionados, a fin de garantizar su adecuación a los principios de buena regulación y libre competencia.

Por último, en caso de que se mantenga la regulación proyectada, es fundamental que la interpretación de este precepto por parte de la Administración promueva una competencia efectiva entre todos los profesionales con la capacidad técnica adecuada para llevar a cabo los servicios precisados, garantizando así el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5.3 de la LGUM.

5.4.21. Planes de autoprotección frente a riesgos (Disposición adicional decimoséptima)

La disposición adicional decimoséptima, en su apartado primero, obliga a los titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía a desarrollar e implantar planes de autoprotección frente a situaciones de emergencia, de acuerdo con la normativa específica de protección civil.

Por su parte, en su apartado segundo establece que las Administraciones públicas y los titulares de bienes, públicos y privados, deberán colaborar en la elaboración de directrices, planes y convenios destinados a la protección del patrimonio cultural ante situaciones de emergencia.

En consecuencia, esta disposición introduce dos exigencias relevantes, con la finalidad de la protección del patrimonio cultural frente a situaciones de riesgo:

- obligación de autoprotección para los titulares de bienes culturales;
- obligación de colaboración en las directrices, planes y convenios de protección.

La exigencia de elaborar e implantar planes de autoprotección y de colaboración supone el establecimiento de ciertos requisitos que inciden sobre el desarrollo de la actividad de los operadores económicos titulares de bienes culturales, generando cargas regulatorias y costes adicionales, con un impacto especialmente gravoso para pymes, microempresas o particulares⁹⁴, que disponen de menores recursos para asumir el cumplimiento de estas obligaciones.

Del mismo modo, el deber de colaboración atribuido a los titulares privados de bienes culturales en el desarrollo de planes de autoprotección supone una exigencia cuyo impacto dependerá del alcance y el desarrollo reglamentario concreto de estas obligaciones, pudiendo traducirse en costes económicos o de organización significativos adicionales para estos agentes. Las microempresas, pequeñas entidades o autónomos titulares de bienes culturales podrían verse particularmente afectados por esta medida.

⁹⁴ Vgr. propietarios particulares, pequeñas fundaciones, pymes del sector cultural o turístico, e incluso empresas que desarrollen actividades económicas en inmuebles protegidos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 87/100



Si bien es cierto que en el caso de sendas obligaciones concurre una RIIG, como es la de salvaguardar el patrimonio cultural frente a riesgos y catástrofes, se requiere que se evalúe el impacto de la medida sobre las actividades económicas. Además, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, se recomienda que la norma contemple la posibilidad de diferenciar los supuestos en los que la elaboración e implantación de planes de autoprotección puede constituir una obligación jurídica vinculante de aquellos otros en los que puedan consistir en una práctica recomendada, atendiendo a la naturaleza del bien u otras circunstancias concurrentes.

Por otro lado, en aras de la seguridad jurídica, sería recomendable que se clarifique normativamente el alcance de la obligación de colaboración prevista en el apartado segundo de la disposición adicional decimoséptima, especificando con claridad el tipo de actuaciones que se exigirán a los titulares privados.

5.4.22. Remisiones reglamentarias

El borrador normativo objeto de informe analizado remite a un posterior desarrollo reglamentario ciertos aspectos susceptibles de afectar a la competencia.

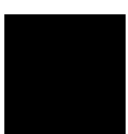

A continuación, se señalan a título ejemplificativo y sin ánimo de exhaustividad algunos de los preceptos que remiten a desarrollo reglamentario parte de sus contenidos regulatorios:

- procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes de Patrimonio Cultural (artículo 8.2);
- definición de los criterios para la delimitación de los entornos de protección de los bienes integrantes del patrimonio cultural, asegurando su adecuada conservación y salvaguarda (artículo 20.6);
- regulación del procedimiento para el seguimiento y la revisión quinquenal de los bienes de interés cultural inmaterial, una vez hayan sido declarados (artículo 38.8);
- determinación de las condiciones técnicas que deben cumplir los catálogos para garantizar la adecuada protección de los valores culturales de los Bienes Catalogados (artículo 40.4);
- regulación del contenido y las obligaciones relativas al libro registro que deben llevar las personas o entidades que comercien habitualmente con bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz (artículo 50);
- determinación de los requisitos y el contenido que deben reunir los proyectos de conservación de los bienes inscritos en el patrimonio cultural, así como los procedimientos y condiciones para su aprobación y ejecución (artículo 53.3, 4 y 8);
- concreción de las condiciones de acceso a los bienes del patrimonio cultural para el personal técnico e investigador debidamente acreditado (artículo 58.2);
- determinación del contenido que debe tener la documentación justificativa para las actuaciones que se realicen en Bienes de Interés Cultural, Bienes de Interés Patrimonial o en sus entornos, cuando estas no estén sometidas a licencia municipal (artículo 63.1);

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 88/100



- definición de la forma en que deben proponerse las medidas protectoras, correctoras y compensatorias necesarias para la salvaguarda del patrimonio cultural afectado, así como las directrices para su formulación en el marco de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y planes o programas sectoriales con incidencia patrimonial (artículo 67.1);
- regulación del régimen aplicable a las autorizaciones plurianuales para intervenciones periódicas o recurrentes sobre bic, definiendo sus condiciones, vigencia y procedimientos específicos (artículo 79.4);
- determinación del régimen aplicable a las autorizaciones plurianuales para intervenciones periódicas o recurrentes sobre BIP, concretando sus condiciones, vigencia y procedimientos específicos (artículo 83.3);
- regulación del régimen aplicable a las actividades arqueológicas, incluyendo sus condiciones de realización y los requisitos que deben cumplir (artículo 90.3);
- definición de las condiciones y procedimientos para la aprobación, ejecución y seguimiento de los Proyectos Generales de Investigación en el ámbito del patrimonio cultural (artículo 91.2);
- procedimiento y plazo para resolver sobre la declaración de innecesaridad de realizar una actividad arqueológica (artículo 92.2);
- procedimiento de autorización de las actividades arqueológicas (artículo 93.2);
- regulación de las condiciones para la dirección y ejecución de actividades arqueológicas y Proyectos Generales de Investigación en Andalucía, así como la documentación y requisitos que deben acompañar la solicitud de autorización (artículo 96.2 y 96.3);
- determinación de los supuestos en que, por la relevancia de los restos paleontológicos del yacimiento, se requiera una dirección conjunta de la actividad arqueológica o del Proyecto General de Investigación por un arqueólogo y un paleontólogo (artículo 97.2);
- definición de la forma y condiciones en que la dirección de la actividad arqueológica deberá presentar las memorias correspondientes, en sus distintas modalidades (artículo 98.e);
- reglamentación de la entrega, conservación, depósito y tratamiento de la documentación y los materiales obtenidos durante la actividad arqueológica (artículo 101, apartados.2, 5 y .7);
- fijación de las condiciones y supuestos excepcionales en que se permitirá el uso de detectores de metales u otros instrumentos de prospección (artículo 103.2.e);
- concreción del procedimiento para tasar el valor de los hallazgos arqueológicos casuales y el proceso administrativo para reconocer los derechos de los descubridores o propietarios del lugar del hallazgo (artículo 104.7 y 10);
- definición de las condiciones para elaborar la Carta Arqueológica Subacuática de Andalucía y el establecimiento de los requisitos y procedimientos necesarios para obtener las autorizaciones, habilitaciones y formación exigidas para intervenir en el patrimonio arqueológico subacuático (artículo 106.4 y 8);
- medidas para articular el reconocer y valorar el papel que desempeñan a las personas, colectivos y organizaciones que mantienen vivo el patrimonio cultural inmaterial

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 89/100	



(comunidades portadoras), definiendo quiénes son, qué medidas específicas se aplicarán y cómo se gestionarán esos reconocimientos (artículo 115.2);

- determinación de los contenidos, condiciones y procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes de salvaguarda del patrimonio cultural (artículo 116.1 y 2);
- régimen de los enclaves culturales cuya titularidad sea de otra administración pública o ente privado (artículo 131.5);
- medios alternativos de acreditación de la condición de intérprete del patrimonio (artículo 134.3);
- determinación del sistema de aplicación del régimen jurídico previsto para las inversiones en patrimonio cultural (artículo 137.5).

Asimismo, en el desarrollo de estas futuras actuaciones regulatorias, se debe procurar minimizar en la mayor medida posible el impacto sobre la competencia. Es fundamental que este desarrollo normativo respete los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, conforme a lo establecido en diversas normativas, incluida la LGUM⁹⁵. Además, debe garantizarse la neutralidad competitiva, evitando la concesión de privilegios o ventajas indebidas a determinados operadores en función de criterios subjetivos

Por todo ello, y al objeto de evitar el posible impacto sobre la competencia en los mercados, se recuerda que, en la elaboración de las referidas normas reglamentarias, resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de este Consejo.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

⁹⁵ Tal y como se ha señalado anteriormente, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos en la LGUM para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (a saber, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad).

Llegados a este punto, en particular, interesa traer a colación lo dispuesto específicamente en el artículo 9.2 de la LGUM ya mencionado en el presente Informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 90/100



DICTAMEN

PRIMERO.- El APL objeto del presente Informe merece una valoración positiva. Entre otros, destaca la norma:

- Dota a la Administración autonómica andaluza de un instrumento legal de notable calidad técnica, sustentado en una sólida base conceptual, respetuoso con los marcos competenciales establecidos y alineado con los estándares reconocidos en el ámbito del patrimonio cultural, lo que pone de relieve la madurez del marco regulador andaluz en materia cultural.
- Incorpora medidas innovadoras orientadas a reforzar la tutela, la puesta en valor y la transmisión intergeneracional del patrimonio cultural, atendiendo a las demandas de una sociedad en transformación.
- Aporta una nítida diferenciación entre patrimonio material e inmaterial, estableciendo regímenes específicos de protección y gestión para cada categoría, coordinados e interrelacionados de forma armónica, lo que permite adaptar los instrumentos jurídicos a la naturaleza y características específicas de los bienes culturales, incrementando así la eficacia y eficiencia del sistema de salvaguardia.
- Realiza un esfuerzo para avanzar en materia de simplificación administrativa, racionalizando la estructura administrativa, clarificando los regímenes competenciales y agilizando la tramitación de actuaciones sobre bienes culturales, con un esperado impacto positivo en la eficiencia de la gestión pública y en la dinamización económica del sector cultural.
- Acomete una racionalización de los órganos consultivos y colegiados en materia de patrimonio cultural, unificando y reestructurando las comisiones existentes en aras de una gestión más eficiente y coherente.
- Prevé la integración transversal del patrimonio cultural con otras políticas sectoriales y habilita a las administraciones públicas a establecer mecanismos de colaboración.
- Dispone específicamente de un mecanismo de coordinación entre el registro autonómico y el estatal, asegurando que la administración estatal tenga constancia de las inscripciones autonómicas.
- Incorpora un enfoque moderno y expansivo, alineado con los retos de la transformación digital y la preservación del patrimonio inmaterial, generando un efecto dinamizador sobre las actividades económicas vinculadas a la gestión, conservación y difusión del Patrimonio documental, abriendo nuevas oportunidades de negocio en sectores y contribuyendo a la profesionalización y crecimiento del ecosistema empresarial asociado.
- Redunda en una gobernanza más colaborativa del patrimonio, alineada con el principio de la salvaguarda del patrimonio cultural, que implica una responsabilidad compartida de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 91/100



todas las administraciones públicas y de la sociedad en general e incorpora las nuevas sensibilidades sobre patrimonio cultural del siglo XXI.

SEGUNDO.- Este Consejo recomienda la creación de un marco regulatorio claro para evitar desincentivar la entrada de nuevos operadores en el mercado. En el APL se observa una ausencia de claridad, manifestada en algunos contenidos que genera incertidumbre regulatoria para los operadores, destacando:

- su complejidad, derivada de la amplitud en el articulado de temas concretos;
- la inclusión de determinadas remisiones regulatorias a desarrollo posterior;
- las múltiples referencias a conceptos jurídicos indeterminados que puedan requerir de una mayor concreción técnica para garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos afectados y fomentar un entorno económico más predecible y competitivo;
- la diferencia con la normativa estatal reguladora del patrimonio histórico en cuanto al criterio temporal empleado para delimitar los bienes objeto de protección;
- la diferencia en las denominaciones utilizadas con respecto a otras normas sectoriales.

Asimismo, resulta previsible que las modificaciones previstas en las disposiciones finales sexta y séptima del APL puedan quedar obsoletas, viéndose comprometido el principio de seguridad jurídica, como consecuencia de la entrada en vigor del APL del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se encuentra actualmente en tramitación, por lo que se recomienda que la adopción de la regulación propuesta en la citada disposición final se incorpore en el marco de la iniciativa legislativa que actualmente se está tramitando.

TERCERO.- Este Consejo recomienda que en la MAIN se considere cuáles son los sectores, mercados o actividades económicas afectados en particular por la iniciativa regulatoria e identifique sobre qué agentes impactará la misma.

Desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, resulta especialmente relevante que se valore de forma diferenciada el impacto de las exigencias legales sobre las PYMEs y que, en su caso, se contemple la adopción de medidas de mitigación específicas que contribuyan a atenuar su carga regulatoria y a evitar distorsiones competitivas indebidas.

CUARTO.- Se aconseja, en línea con la recomendación de la CNMC, no dejar de articular una detallada evaluación *ex post* de la norma, tal y como parece ser la intención de la Consejería proponente, habida cuenta de su importancia, que sirva como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente, a fin de elevar su eficiencia y efectividad, pero también para obtener información valiosa de cara a mejorar el diseño de futuras intervenciones.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 92/100



QUINTO.- En relación con la ampliación del ámbito de aplicación de la norma y de las categorías de protección respecto a lo previsto en la Ley 14/20007, de 26 de noviembre, que implican un aumento del número de bienes sujetos a instrumentos de protección o intervención administrativa, traduciéndose en nuevos condicionantes para el desarrollo de determinadas actividades económicas vinculadas a esos bienes, este Consejo recomienda motivar que tales medidas se adecúen al principio de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, a fin de evitar posibles restricciones que resulten desproporcionadas o no adecuadas para los fines previstos. En su caso, deberían reconsiderarse o eliminarse aquellos aspectos regulatorios que no se ajusten a los principios de buena regulación económica, con el objetivo de garantizar una intervención pública eficaz y respetuosa con la libre iniciativa económica.

Adicionalmente, y sin perjuicio de las singularidades inherentes a la variada tipología de bienes culturales existentes en nuestro país, se sugiere realizar un ejercicio de revisión y homogenización de los bienes culturales en cuanto a las definiciones, sistema de clasificación de los bienes y criterios establecidos por las distintas comunidades autónomas en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial, en aras de un entorno regulatorio más eficiente y favorable al desarrollo de las actividades económicas.

SEXTO.- Se recomienda por parte de este Consejo que el desarrollo reglamentario de los Planes de Patrimonio Cultural de Andalucía, derivado del artículo 8 del APL, incorpore expresamente los principios de una buena regulación económica, garantizando un entorno que favorezca la competencia, además de una adecuada ponderación entre la tutela y salvaguarda del patrimonio cultural y el respeto al principio de libre iniciativa económica o libertad de empresa.

SÉPTIMO.- Con el fin de garantizar un marco que preserve la neutralidad competitiva en el mercado, evitando posibles desequilibrios que pudieran traducirse en ventajas no justificadas para determinados operadores, basadas en criterios no objetivos, este Consejo considera conveniente la revisión de la regulación prevista en el artículo 16 relativa a las instituciones consultivas, con el objetivo de reforzar la aplicación de los principios de buena regulación económica, en particular, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

OCTAVO.- Se recomienda llevar a cabo una evaluación del sistema de determinación de los niveles de protección del patrimonio cultural con el fin de compatibilizar su legítima protección con el mantenimiento de un entorno económico competitivo y así evitar restricciones que puedan resultar excesivas o inadecuadas para alcanzar los fines perseguidos, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 93/100



Asimismo, este Consejo sugiere impulsar la revisión y armonización de los estándares de protección, promoviendo la definición de criterios comunes para la clasificación y protección de bienes en el seno de la Conferencia Sectorial de Cultura.

NOVENO.- Con respecto a la nueva configuración de los entornos de protección, regulada en los artículos 20 y 21 del APL, este Consejo recomienda al órgano proponente que evalúe de forma específica si el planteamiento recogido responde efectivamente al equilibrio necesario entre tutela patrimonial y libertad de empresa con el fin de evitar riesgos para el acceso y ejercicio de las actividades económicas, especialmente en aquellos supuestos en los que dicha actividad económica es compatible con los valores culturales protegidos o su incidencia es mínima o inexistente sobre el bien.

Este Consejo recuerda que cualquier requisito que supedita el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: a) no ser discriminatorios; b) estar justificados por una RIIG; c) ser proporcionados a dicha RIIG; d) ser claros e inequívocos; e) ser objetivos; f) ser hechos públicos con antelación; y g) ser transparentes y accesibles.

DÉCIMO.- Dado que la nueva regulación que se desprende de las instrucciones particulares y los Planes de Salvaguarda del artículo 24 resulta más restrictiva para el desarrollo de la actividad de los operadores, tanto privados como públicos, al limitar los usos que se pueden desarrollar en torno a los bienes y fijar condiciones para las actividades económicas sobre BIC o BIP, y al imponer costes administrativos y técnicos adicionales que serán particularmente significativos para las PYMEs y autónomos, que son mayoritarios en el sector del patrimonio en Andalucía, este Consejo recomienda justificar este mecanismo en términos de necesidad y proporcionalidad, en aplicación del artículo 5 de la LGUM.

DÉCIMO PRIMERO.- Sobre la medida prevista en el artículo 27 y en las disposiciones adicionales tercera y octava, que otorga a los ayuntamientos la responsabilidad de elaborar, gestionar y actualizar los catálogos de bienes y espacios protegidos, si bien persigue reforzar la protección del patrimonio cultural y garantizar la continuidad de protección sobre los bienes inventariados, debe justificarse bajo los parámetros de una regulación económica eficiente y favorable de la competencia efectiva, dado que puede implicar limitaciones al desarrollo empresarial. En este sentido, resultaría aconsejable que el órgano promotor valore la introducción de fórmulas menos distorsionadoras para las actividades económicas, tales como medidas de apoyo o acompañamiento técnico a las entidades locales o la implantación progresiva de procedimientos de actualización de Catálogos, con el fin de mitigar los riesgos de demora o paralización administrativa y favorecer un equilibrio adecuado entre la protección del patrimonio cultural y la dinamización de la actividad económica local.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 94/100



DÉCIMO SEGUNDO.- Si bien es cierto que la suspensión inmediata de obras o actuaciones que se estén ejecutando sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía, o en su entorno de protección, cuando se realicen sin la preceptiva autorización o en contravención de la normativa aplicable, se ampara en la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural frente a daños irreparables, este Consejo recomienda adoptar una alternativa más pro competitiva frente a la actual redacción del artículo 49 y con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica, dado que dicha medida puede tener un impacto económico significativo para los operadores afectados desde la óptica de la promoción de la competencia. En concreto, se sugiere incluir una delimitación más precisa de aquellos supuestos o actuaciones que habilitan para adoptar la medida de suspensión, restringiéndola a situaciones de especial gravedad o riesgo inminente para el patrimonio cultural.

DÉCIMO TERCERO.- La obligación de llevar un libro registro asociado a las transacciones comerciales de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural andaluz (artículo 50) implica un requisito para el desarrollo de las actividades comerciales y, al mismo tiempo, una carga administrativa para el operador económico, aun cuando el fin perseguido sea el control y la trazabilidad de las transacciones comerciales. Por ello, se aconseja que el órgano promotor de la norma reconsidere la necesidad de establecer esta obligación adicional a los operadores económicos afectados y explore alternativas regulatorias menos onerosas que permitan la trazabilidad deseada sin imponer cargas administrativas innecesarias o desproporcionadas.

DÉCIMO CUARTO.- Sobre el régimen general de conservación y protección de los bienes inscritos en el RGPCA (Capítulo II, Sección 1ª), este Consejo recomienda al órgano promotor que justifique en términos de necesidad y proporcionalidad el amplio conjunto de requisitos, condiciones y criterios dispuestos en los artículos 52 a 57.

Asimismo, también se le aconseja que valore graduar la exigencia de elaborar un proyecto técnico de conservación en intervenciones de escasa magnitud, cuando resulte preceptivo la elaboración de dicho proyecto, sopesando el adaptar las obligaciones formales y documentales asociadas al proyecto, la envergadura real y la complejidad de las intervenciones proyectadas.

DÉCIMO QUINTO.- Se aconseja valorar la necesidad y proporcionalidad de mantener un desarrollo normativo tan exhaustivo en el Capítulo II, Sección 3ª del APL, que integra la protección del patrimonio cultural en los instrumentos de ordenación y planificación del territorio y de evaluación ambiental, al objeto de que el marco pueda ser lo más eficiente y favorable para la actividad económica, sin menoscabo de los legítimos objetivos de preservación y tutela del patrimonio cultural.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 95/100



Asimismo, de manera singular se aconseja evaluar el contenido de la previsión recogida en el artículo 74 del APL para evitar más trabas administrativas que las que resulten estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

DÉCIMO SEXTO.- Este Consejo recomienda, desde la óptica de la buena regulación, que se contemple el desarrollo reglamentario del procedimiento para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, recogido en el artículo 76 del APL, con criterios de transparencia, publicidad y agilidad administrativa, de modo que se minimice el grado de incertidumbre sobre los operadores económicos y se salvaguarde la seguridad jurídica del tráfico mercantil de bienes culturales.

DÉCIMO SÉPTIMO.- De manera similar, para reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del marco regulatorio, sería aconsejable que el desarrollo reglamentario previsto para las excepciones sobre la contaminación visual o perceptiva del artículo 78.4 establezca criterios objetivos y claros, asegurando la transparencia y la igualdad de trato entre operadores económicos.

DÉCIMO OCTAVO.- En relación con los medios de intervención administrativa sobre las actuaciones en los bienes del RGPCA y los Bienes Catalogados, recogidos en los artículos 79 a 86, este Consejo recomienda al órgano proponente de la norma que valore la adecuación de los diferentes medios de intervención regulados en estos artículos a los principios y exigencias previstas en la LGUM y, en especial, al principio de proporcionalidad, contemplando la posibilidad de someter estas actuaciones a un régimen de control administrativo menos gravoso o restrictivo, como el de la declaración responsable o la comunicación.

Asimismo, se recomienda realizar una redacción alternativa menos restrictiva de los artículos 80 y 85, reconsiderando la obligatoriedad de los proyectos en los supuestos de declaraciones responsables previstos en tales preceptos.

Finalmente, con respecto al régimen aplicable a los bienes y espacios catalogados previsto en el artículo 86, este Consejo advierte que la habilitación normativa efectuada a favor de las entidades locales podría comportar el riesgo de establecimiento de eventuales exigencias adicionales o desproporcionadas.


DÉCIMO NOVENO.- El Título V regula la distinta tipología de “Patrimonios Especiales”, dedicando sus cuatro capítulos a cada una de ellas, a saber, Patrimonio arqueológico, Patrimonio etnológico, Patrimonio industrial y Patrimonio documental, bibliográfico y audiovisual. Este Consejo quiere advertir que:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 96/100



- Pese a que se diferencia entre actividades sometidas a autorización y a declaración responsable, exigiéndose en este último caso una documentación extensa y el cumplimiento de unas obligaciones, aunque puede entenderse debidamente fundamentado en la necesidad de proteger y conservar el patrimonio arqueológico, resulta necesario valorar si estas medidas son proporcionadas conforme a los principios de buena regulación.
- Si bien es cierto que las distintas disposiciones con incidencia en las actividades económicas relacionadas con el patrimonio arqueológico, en términos generales, pueden considerarse motivadas en la necesidad de proteger y conservar el patrimonio histórico, en cualquier caso, también convendría justificar que se ha optado por la alternativa regulatoria que implica la menor distorsión posible para la actividad económica, con arreglo al test de proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.
- El artículo 106.8 prevé un desarrollo reglamentario para concretar las condiciones de intervención, procedimientos de autorización y requisitos de habilitación y formación para operar sobre el patrimonio arqueológico subacuático, pudiendo auspiciar dicha reglamentación una reserva de actividad, por lo que, desde la óptica de promoción de la competencia es crucial que en la actuación regulatoria futura se minimice en lo posible el impacto en competencia, de ahí la necesidad de que se respeten en él los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM.
- El artículo 120 regula una serie de criterios específicos de intervención que influyen directamente en las actividades económicas relacionadas con bienes del Patrimonio industrial que, aunque no impide la utilización económica de estos espacios, sí impone limitaciones y costes adicionales que las iniciativas empresariales deben considerar en la planificación de proyectos sobre Patrimonio industrial, garantizando siempre la preservación de su valor histórico y cultural, por lo que se recomienda valorar si estos criterios son proporcionados conforme a los principios de buena regulación.

VIGÉSIMO.- Se aconseja se aconseja efectuar una revisión procompetitiva de los artículos 132.4 y 134.4 y el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima, evaluando su impacto para no propiciar un recurso a los convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia, y a los efectos de incluir una referencia explícita para garantizar que la selección de socios colaboradores se realice de forma objetiva y competitiva, pudiendo beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes, para evitar restricciones indeseadas a la libre competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 97/100





VIGÉSIMO PRIMERO.- Este Consejo sugiere evaluar, en base a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, la regulación de la actividad de interpretación del patrimonio por sus efectos restrictivos desde la óptica de la libre competencia y la unidad de mercado, recogido en el artículo 134 del APL. De manera particular, se recomienda que el órgano promotor de la norma:

- Revise el requisito de acceso a esta actividad, valorando la existencia de mecanismos técnicos o académicos alternativos, igualmente eficaces para la identificación y reconocimiento de los intérpretes del patrimonio, que eviten la atribución preferente o exclusiva de esta función a los colegios profesionales, dado que el mismo no se adecua al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.
- Incluya una previsión expresa que garantice el reconocimiento de los agentes económicos establecidos en otros territorios de España en aras de asegurar la unidad de mercado y la eficacia extraterritorial.
- Justifique en términos de necesidad, proporcionalidad y neutralidad la celebración de convenios con corporaciones de base corporativa, como los colegios profesionales.

En caso de mantenerse el modelo de regulación propuesto se recomienda recabar el informe de la unidad administrativa encargada de su estudio y seguimiento en la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea con el fin de analizar el grado de adecuación a la normativa europea.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- En relación con las medidas de fomento, recogidas en el Título VIII del APL y en el artículo 112.3, este Consejo recomienda la evaluación *ex ante* y *ex post* de los potenciales efectos de la intervención mediante ayudas públicas, en base a la necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión, para garantizar que éstas sean necesarias, proporcionadas y no generen distorsiones injustificadas en los mercados.

Asimismo, para garantizar la conformidad del régimen proyectado con el marco normativo europeo en materia de ayudas de Estado, y si resultara procedente, habría de recabarse el informe de la unidad administrativa de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea, encargada del estudio y seguimiento de este tipo de medidas.

VIGÉSIMO TERCERO.- Se recomienda que la evaluación de la competencia profesional o técnica para la prestación de servicios en el ámbito analizado en este APL no se limite exclusivamente a la posesión de una titulación académica concreta, sino que contemple otras vías de acreditación alternativas, más abiertas y proporcionales, atendiendo a la complejidad del trabajo o estudio a realizar. A tal efecto, se propone la incorporación expresa de estas consideraciones en los artículos 53, 73, 97, 120, 130 y 134, y en la Disposición adicional decimotercera, a fin de garantizar su adecuación a los principios de buena regulación y libre competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 98/100	



En caso de que se mantenga la regulación proyectada, es fundamental que la interpretación de este precepto por parte de la Administración promueva una competencia efectiva entre todos los profesionales con la capacidad técnica adecuada para llevar a cabo los servicios precitados, garantizando así el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5.3 de la LGUM.

VIGÉSIMO CUARTO.- Sobre los planes de autoprotección frente a riesgos, recogidos en la Disposición adicional decimoséptima, este Consejo sugiere evaluar el impacto de la medida sobre las actividades económicas.

Asimismo, recomienda, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, que la norma contemple la posibilidad de diferenciar los supuestos en los que la elaboración e implantación de planes de autoprotección pueda constituir una obligación jurídica vinculante de aquellos otros en los que pueda consistir en una práctica recomendada, atendiendo a la naturaleza del bien u otras circunstancias concurrentes.

Finalmente, en aras de la seguridad jurídica, sería recomendable que se clarifique normativamente el alcance de la obligación de colaboración prevista en el apartado segundo de la Disposición adicional decimoséptima, especificando de forma concreta el tipo de actuaciones que se exigirán a los titulares privados.

VIGÉSIMO QUINTO.- Con relación al desarrollo reglamentario posterior al que remiten algunos preceptos normativos (véase apartado 4.4.22. de este Informe), este Consejo recuerda que se deben respetar los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, conforme a lo establecido en diversas normativas, incluida la LGUM, garantizando, además la neutralidad competitiva y evitando la concesión de privilegios o ventajas indebidas a determinados operadores en función de criterios subjetivos.

Asimismo, recuerda que en la elaboración de las referidas normas reglamentarias resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de este Consejo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 99/100




VIGÉSIMO SEXTO.- Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica procompetitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	25/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 100/100