

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO CULTURAL VASCO.

(Tramitagune DNCGLEY_52018/2015_06)

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3^a del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe versa sobre el anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural Vasco. Este anteproyecto cita como objeto de su regulación: *"establecer el régimen jurídico del Patrimonio Cultural Vasco, con el fin de garantizar su protección, conservación y puesta en valor; así como, de posibilitar su conocimiento, investigación, difusión y disfrute, tanto a la generación actual como a las generaciones futuras"*.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

II.1.- CALENDARIO DE LEYES

El anteproyecto de Ley referido está incluido en el Calendario de Leyes de la X Legislatura (2012-2016), aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 25 de junio de 2013. En concreto, se encuentra comprometida entre los proyectos que se asignan al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (citado,

también, como DEPLC) para este primer semestre de 2016¹. Se advierte que, habida cuenta de la tramitación que resta para su aprobación como Proyecto de Ley del Gobierno (en lo fundamental, Informe de la COJUA previo) y la propia duración de la Legislatura (que legalmente concluirá dentro de este 2016), se estima de incierta viabilidad que pueda llegar a ser tramitada y votada en el Parlamento Vasco (decayendo tras su disolución, sin perjuicio de la utilidad del trabajo desarrollado).

El Acuerdo del Calendario de Leyes incluye una ficha individualizada para cada uno de los Proyectos comprometidos (este Proyecto identificado con el número 18) que, si bien, a nivel de objetivos se cumple en la regulación propuesta, pasa en su "estimación de la incidencia financiera" (apartado c de la ficha) de no contemplarse incidencia financiera, a tener una "evidente incidencia económica" (Orden de Inicio de Procedimiento de la Consejera de 24.05.2015) que se analizará en este Informe.

Así, en cumplimiento del citado Calendario el Departamento responsable ha tramitado el expediente que se analiza, sujeto a las previsiones de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Esa tramitación implica que, en el marco de ese procedimiento proceda este Informe de la Oficina de Control Económico que responde al mandato específico contenido en el artículo 25 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en lo sucesivo, también, LCEC).

Dentro de ese contexto, en la medida que el Anteproyecto analizado aborda diversas previsiones con incidencia en la organización de esta Administración en el ámbito que regula, este Informe incluye la perspectiva económico-organizativa de los mismos, conforme a lo previsto en la citada LCEC y los artículos 41 y siguientes del Decreto 464/1995, de 31 de octubre que la desarrolla (en lo sucesivo, también, DCEC).

II.2.- TRAMITACIÓN FORMAL

El expediente remitido incorpora, en lo sustancial, la documentación formalmente exigible a la tramitación de un Proyecto de Ley por el Gobierno Vasco. Sin entrar a apreciar en este momento el alcance material de esos documentos, entendemos oportuno matizar esta consideración respecto a la efectiva intervención de los Municipios Vascos en cuanto Administración Territorial fuertemente implicados en la materialización del marco legal proyectado.

En el caso de las Diputaciones Forales las tres han formulado sus Alegaciones (prácticamente idénticas en el caso de Bizkaia y Araba/Álava) que son tratadas en la Memoria de Cambios del Departamento. En el caso de los Ayuntamientos,

¹ Inicialmente, prevista para el primer semestre de 2015 en el Acuerdo de Seguimiento del Calendario de 27.07.2015 se pospuso a este último periodo.

constan, solamente, las alegaciones del Ayuntamiento de Getxo (tratadas, igualmente, en dicha Memoria de Cambios) formuladas en el periodo general de información pública habilitado a través del BOPV al que se acogen (nº 128, de 01.07.2015).

A este respecto, tal y como prevé el artículo 9 de la Ley 8/2003, del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, por su condición y el previsible impacto que la normativa analizada vaya a generar en la actividad de los Municipios Vascos la intervención de este nivel institucional hubiese requerido un tratamiento cualificado tendente a propiciar una mayor y más detallada intervención de los mismos. En este sentido, con posterioridad a la tramitación de este Anteproyecto en esta Oficina, se ha hecho llegar un escrito de EUDEL, asociación de Municipios Vascos, que viene representando y defendiendo los intereses de éstos, en el que solicitaba una ampliación del plazo de alegaciones más allá del día 16 de septiembre de 2015, fecha a la que remite la constitución de los nuevos órganos de gobierno.

Por otra parte, más allá de lo apuntado y de los Informes de carácter interno emitidos en su tramitación, constan sendos Informes emitidos por el Consejo Económico y Social, la Autoridad Vasca de la Competencia y diversos agentes y personas vinculadas al ámbito del patrimonio cultural que agregan sus consideraciones y sugerencias acerca del texto sometido a su consideración en la correspondiente fase procedimental.

Finalmente, en este aspecto, destaca la importancia de los Informes y sucesivas Memorias que el propio Departamento ha elaborado, analizando y ofreciendo su respuesta a las cuestiones que se han ido suscitando. A los efectos de este Informe han de destacarse la Memoria Económica elaborada a este mismo efecto y el Informe de impacto en la empresa, emitido en cumplimiento de la Ley 16/2012, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco (artículo 6).

II.3.- ANTECEDENTES

El ámbito del Patrimonio Cultural Vasco al que se refiere el Anteproyecto tiene un precedente legislativo de referencia en el País Vasco, se trata de la Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasco citada, sistemáticamente, a lo largo del procedimiento de este nuevo Anteproyecto (también LPCV). De hecho, se toma esta Ley como base para abordar la nueva regulación propuesta que pretende *"una actualización de la regulación vasca ..., manteniendo las líneas básicas de protección de la normativa que se modifica"*, argumentándose que la *"modificación de un número significativo de artículos ... conlleva la procedencia de dictar una disposición enteramente nueva"*.

En este sentido, cabe destacar que, los ámbitos de museos y de patrimonio bibliográfico han sido ya objeto de regulación legal específica² que derogaron los respectivos contenidos de la LPCV que les afectaban y, que se encuentra en tramitación más avanzada un Anteproyecto de Ley de Archivos de Euskadi³ que prevé un efecto similar respecto a este bloque.

Acerca de este extremo, cabe advertir que la disposición derogatoria del Anteproyecto de Patrimonio Cultural que contempla la pervivencia del ámbito de archivos (recogida actualmente en el Título IV de la LPCV, no en el V como por error se alude) prevé el eventual supuesto de que prosperase éste que analizamos y no el de archivos.

Esta pervivencia, entendemos, debiera alcanzar a los contenidos generales de esta LPCV a fin de que pudieran seguir aplicándose a los archivos. Así, y aún cuando estos contenidos generales tienen una clara vocación respecto al patrimonio cultural, no dejan de constituir la base de eventuales actuaciones respecto al Patrimonio archivístico. En concreto, el Título VI, régimen sancionador y, en la medida que se considere, el Título V, "de las medidas de fomento". En cuanto a este último, con un necesario contraste de su vigencia respecto al "porcentaje destinado al Patrimonio Cultural Vasco" (artículo 73 del Anteproyecto).

III.- ANÁLISIS DE CONTENIDOS

El encuadre jurídico institucional relativo al ámbito del Anteproyecto, del que el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento deja constancia, determinan la relevancia que en este caso adquiere el marco competencial que propone.

A este respecto, al tratarse de un Anteproyecto de Ley, toda vez que sus contenidos podrán, dentro de los límites institucionales establecidos, reconfigurar la distribución competencial de las Administraciones Vascas, resulta necesario conocer la incidencia en la distribución competencial que propone. En este sentido, no se prevé ningún contenido que articule la relación de las Administraciones Vascas con el Estado en cuanto a las competencias que éste sigue ostentado en esta materia (relativas a exportación y expoliación del patrimonio histórico artístico).

La necesidad de plasmar una delimitación competencial clara, si bien tiene evidentes implicaciones con principios generales esenciales, en particular la seguridad jurídica, tiene también una incidencia relevante con varios principios generales del ámbito hacendístico; tales como los principios de eficacia en la actuación y eficiencia en el gasto. Asimismo, el ejercicio de una competencia

² Ley 7/2006, de 1 de diciembre, de Museos de Euskadi y, Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi

³ Informada por esta Oficina de Control Económico (modalidad normativa) el pasado día 07.10.2015

legalmente atribuida constituye la base de cualquier iniciativa de la Administración que implique un gasto (o no) determinando la viabilidad de esa actuación y, en consecuencia, de la facultad de destinar recursos al objeto que se contemple.

En el caso de Euskadi, además, la distribución de recursos entre los diferentes niveles Institucionales tiene una relevancia cualificada por cuanto, más allá de constituir el fundamento de la relación financiera con el Estado a través del Cupo tiene, también, un importante efecto en la distribución interna de los recursos tributarios, sobre la base, precisamente, de *"las competencias y/o servicios de los que las instituciones comunes y los órganos forales de los territorios históricos son titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente"* (artículo 22.2 LTH, en alusión a la denominada "distribución vertical").

El Anteproyecto remitido aborda la distribución competencial conforme al formato habitual en el que dentro de las Disposiciones Generales define el "ámbito competencial" (artículo 3) de los tres niveles administrativos de Euskadi; esto es, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos.

El análisis de la cuestión parte de lo establecido en la Ley 27/1983, de 22 de diciembre (citada en lo sucesivo como LTH) y se plasma de forma diferente a como lo efectúa la actual Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasca. En concreto, frente a la vigente remisión genérica a "sus funciones y competencias" de las Administraciones implicadas (en el caso del Gobierno Vasco, posteriormente, crea la dependencia administrativa Centro de Patrimonio Cultural y define sus funciones); el Anteproyecto hace un desglose de competencias para cada uno de los tres niveles y, en el marco de las funciones de esta Oficina, consideramos oportuno poner en evidencia los siguientes extremos.

- El artículo 3 del Anteproyecto constituye el eje de esa delimitación competencial. De este artículo cabe concluir que, fundamentalmente tras la valoración de las alegaciones forales, mantiene, en esencia, el esquema de distribución entre Instituciones Comunes-Forales previsto en la LTH. Esto es el que de forma directa atribuye a "los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en ... conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico" (7 apartado b.5 LTH). A ello se añade, la necesidad de aludir a la "cláusula residual" de la LTH (6.1) que asignan al Gobierno Vasco "las demás competencias ... que no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones Públicas" y a la que hace alusión el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, concluyendo, en base a tal precepto como "las funciones de defensa y protección del patrimonio han de entenderse atribuidas a la competencia de las Instituciones Comunes".
- Con carácter previo a otra consideración acerca de este aspecto, entendemos procedente apuntar que, la alusión a "Gobierno Vasco, a través

del Centro de Patrimonio Cultural Vasco" referida al listado que la acompaña entraña diversas cuestiones jurídicas que debieran despejarse de cara a la viabilidad del propio Anteproyecto.

En este sentido, el Centro de Patrimonio Cultural Vasco al que se alude y que en la actualidad ya existe en los términos previstos en la vigente Ley 7/1990 (artículo 5), se configura como un servicio de esta Administración inserto en la Dirección de Patrimonio Cultural del DEPLC (así, artículo 26 del Decreto 193/2013 que establece la estructura orgánica y funcional del DEPLC), no constando previsión de cambio alguno en esta condición con el Anteproyecto.

Habida cuenta de este extremo, se advierte que los apartados a, b y c del artículo 3, aluden a funciones que no pueden ser ejercidas "a través" de este órgano, sino que se trata de competencias del propio Consejo de Gobierno (salvo en el caso de la declaración de los bienes culturales de protección media que se atribuye a la persona titular del Departamento competente en el área).

En el caso de los apartados h, i, k y l se hace preciso hacer matizaciones específicas:

- o 3.2, apartado h, relativo al derecho de tanteo y retracto para los bienes de protección especial (en relación con el artículo 40 del Anteproyecto). Se trata de una facultad para las Administraciones Públicas que mantiene la línea de la Ley 7/1990, si bien agregando ciertos requisitos para su ejercicio. El enunciado del Anteproyecto (este artículo 3.2 en relación con la remisión genérica del 40) conduce al Centro de Patrimonio Cultural como el órgano llamado a ejercerlo, facultad que no solo le correspondería para esta Administración, sino para cualquier otro potencial beneficiario de este derecho. El actual régimen (artículo 25.2 de la Ley 7/1990, modificado por la Ley de Patrimonio de Euskadi) sin manifestarse expresamente lo dejaba en manos del titular de la Dirección de Patrimonio Cultural (por aplicación de la vigente Ley 30/1992, LRJPAC).

Entendemos que debiera reconsiderarse la formulación señalada, aclarando el órgano administrativo competente para ejercer esta facultad (ya sea de forma expresa o, por el cauce actual de su posterior concreción). En todo caso, tal decisión requiere ponerla en conexión con el resto del precepto propuesto que establece "que la administración ... para la que se ejerce adopte previamente, por el órgano en cada caso competente, el acuerdo de adquisición onerosa pertinente, con la necesaria reserva presupuestaria...".

En relación a este mismo precepto, advertimos la oportunidad de valorar la idoneidad del plazo de dos meses contemplado. Así, aún cuando se mantiene el plazo de la Ley 7/1990 (artículo 25) y las formalidades que se introdujeron a este artículo en la modificación operada mediante la Ley de Patrimonio de Euskadi (dirigidos a garantizar el respaldo del acuerdo); el cumplimiento de todos los requisitos formales específicos pudieran demandar un plazo superior (así, caso de requerirse modificaciones presupuestarias para garantizar la reserva de crédito, a añadir a la adopción y notificación formal de los acuerdos requeridos).

- o 3.2, apartado i, en relación al término "crear". La creación de una nueva dependencia administrativa "Centro de Documentación del Patrimonio Documental" con las implicaciones que pueda conllevar (costes, asignación de funciones, personal requerido etcétera) no puede ejercerse "a través" de un servicio administrativo. Sin perjuicio de la inidoneidad de esa atribución, se apunta la necesaria reflexión acerca de que sea en una Ley donde se recoja la creación de una dependencia administrativa generando una efectiva distorsión en la capacidad del Ejecutivo de configurar la Administración en el marco de sus propias competencias. En todo caso, al abordar en este Informe la organización administrativa-institucional del Anteproyecto se recuerda la necesidad formal de dar cuenta de los costes e impacto económico de esta previsión en el expediente del Anteproyecto.
- o 3.2, apartado k. Aún cuando se refiera a "promover", merece una reflexión adicional el alcance de esta atribución y su asignación a un servicio administrativo.
- o 3.2, apartado l. En términos similares y, en este caso con la falta de concreción derivada de tratarse de una atribución residual de competencias, resulta impropio que una norma legal atribuya el ejercicio de las mismas a un servicio administrativo.

De lo anterior concluimos la oportunidad de retomar la mención general a "Gobierno Vasco" como quien ejerce las facultades que corresponden a esta Administración, sin perjuicio de que se mantenga la referencia al Centro de Patrimonio Cultural, acomodada a su condición en relación a las funciones administrativas que en ese marco competencial procedan (sin perjuicio de aquellas otras que correspondan a otros órganos de esta Administración).

Aprovechamos este inciso para advertir que, en el caso del nivel foral, la referencia a las "Diputaciones forales" resulta errónea en relación a algunas

de aquellas competencias que corresponden a las Juntas Generales de los Territorios Históricos. Tal es el caso del desarrollo normativo y de la regulación de los incentivos fiscales que se articularán a través de las correspondientes Normas Forales (artículo 3.3, apartados a y f) que, igualmente, aparece de forma incorrecta en el artículo 74 que, aludiendo a las correspondientes Normas forales, asigna esta regulación a las Diputaciones Forales. A este respecto, la referencia del artículo 3.3, apartado h, que hace atribución a las Diputaciones Forales por remisión general al resto de la Ley debiera garantizar que no se incurre en el error señalado.

En este mismo nivel, cabe como matiz agregar que, al igual que se hace para los municipios sería adecuado que al referirse a las “Instituciones forales” (propuesta sugerida para el 3.1 y el 3.3), se agregue “en sus respectivos Territorios Históricos” (previsión que de forma singular se recoge, tan solo, en el apartado g, de ese artículo 3.3)

- En cuanto a la distribución competencial, propiamente dicha, se aprecian algunos elementos que repercuten en el esquema básico fijado por la LTH y que, sobre la base del conocimiento práctico adquirido desde 1990, bien pudieran haber quedado despejados en este Anteproyecto con el fin de reforzar la seguridad jurídica y, propiciar un ejercicio pacífico y eficiente de las correspondientes competencias. En concreto:
 - o El Anteproyecto incorpora, vinculándolo a las medidas económicas de fomento, el concepto “puesta en valor” como un ámbito de actuación singular en la esfera del Gobierno Vasco. En concreto, el artículo 3.2, apartado g, en relación con el artículo 72, aluden a ese concepto novedoso (la Ley 7/1990 lo prevé como un contenido de las declaraciones de bienes calificados sin adquirir el carácter de atribución competencial). El hecho de limitar esta atribución a la labor de “medidas económicas de fomento” nos lleva a advertir que sería oportuno delimitar el alcance de esta competencia como punto de partida mínimo para abordar en qué puedan consistir las ayudas económicas que se prevén en el artículo 72 (artículo que se analiza más adelante).
 - o Inspección del Libro registro de transacciones de bienes culturales mueble (artículo 55 del Anteproyecto), en cuanto a las “inspecciones que puedan realizar por parte del departamento del Gobierno Vasco competente...”. Si bien, a nadie se oculta que la LTH puede ser revisada por una Ley posterior (a este respecto el artículo 8.2 de la LTH incluye expresamente la inspección entre las potestades de ejecución), caso de mantenerse esta previsión implicaría desgajar este cometido inspector, del bloque general que seguirán ejecutando

los órganos de las DDFP, circunstancia que llevará aparejado la necesidad de que se asigne esta función o se creen funcionarios públicos para su desempeño (el Informe de Función Pública cita el tema). A los efectos de esta Oficina, debiera quedar concretado si tales labores de inspección van a implicar un incremento de coste, ya sea por atribución de nuevas funciones al personal funcionario existente o previsto, ya sea por cualquier otro cauce.

- En este sentido, se pone en evidencia la atribución de competencias sancionadoras prevista en el artículo 87. Así, si se reconsiderase la previsión del citado artículo 55 debiera hacerse, igualmente, el artículo 87.1 que, por remisión al 79, apartado f, conduce a la competencia sancionadora al Gobierno Vasco. Aludiendo a este ámbito sancionador se advierte que, se atribuye a Gobierno Vasco tal facultad respecto a los “parámetros ...a visita pública” (79, apartado c). En cuanto se trata de un extremo que, finalmente, le ha sido reconocido a las Diputaciones Forales (artículo 32). Cabe pensar que se trate de una omisión tras haber revisado la atribución inicial del artículo 32 según se desprende de la Memoria a las Alegaciones.
- En el “Régimen específico del patrimonio arqueológico y paleontológico” y, a los efectos de esta Oficina, interesa destacar la oportunidad de que se concrete la titularidad de los “bienes de interés arqueológico y paleontológico” (artículo 71). El Anteproyecto mantiene, a diferencia del resto de bienes culturales (circunstancia que debiera haber recogido como salvedad el artículo 28), el carácter demanial de esta tipología de bienes. Ahora bien, no especifica cuál sea la Administración titular de estos bienes. De hecho, ante la alegación que formulan Álava/Araba y Bizkaia en este sentido, la Memoria en la que se da respuesta a este extremo da por válida esa inconcreción “al no haber un dictamen concluyente”. No se trata solamente de garantizar la seguridad jurídica acerca de estos bienes sino que, por tratarse de dominio público por calificación legal debe concretarse un extremo esencial de su configuración. Esta delimitación, tiene a los efectos de este Informe, un evidente impacto económico que deriva de esa titularidad (en lo fundamental la necesidad de costear los gastos derivados de su preservación), al hallarnos ante una norma que aspira a adquirir el rango de Ley es el instrumento en el que ha de abordarse sin aplazamiento.

Esta cuestión tiene una trascendencia efectiva por cuanto, más allá de acarrear una obligación directa de conservación y custodia, tiene implicaciones prácticas relevantes:

- Incidencia de la normativa patrimonial que, junto a la de patrimonio cultural complete el régimen de estos bienes. Téngase en cuenta que, sin perjuicio de las peculiaridades que configure la Legislación de Patrimonio Cultural, las DDFP tienen sus respectivas normas forales de patrimonio diferenciadas de la Ley que rige en Gobierno Vasco (D Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre). De hecho, el Informe de la Asesoría Jurídica, sin ahondar más allá de su cita, recuerda la competencia de los Territorios Históricos en materia de "los bienes provinciales y municipales ... de dominio público" (37.3, apartado d del EAPV).
- Capacidad de intervención de la Administración no titular respecto a esta tipología de bienes. Sin perjuicio de la previsión legal, no dejará de ser atípico y, en todo caso, última instancia, la actividad de la Administración no titular sobre estos bienes. En el caso de que, se reflejase la titularidad foral de estos bienes (opción más aproximada a los contenidos del Anteproyecto), la capacidad del Gobierno Vasco para designar el centro de depósito (artículo 67.1 y que acerca de este contenido, podría tener un acomodo más adecuado en el párrafo segundo ante situaciones excepcionales de urgencia y subsidiarios de la actuación foral).
- En ese mismo sentido, la comunicación al Gobierno Vasco del artículo 66.3, reconducible a través de un cauce interadministrativo que implique al órgano foral (que autoriza la intervención, artículo 65) como receptor de la comunicación y obligado a su puesta en conocimiento al órgano de Gobierno Vasco que registra el nuevo bien integrante del patrimonio arqueológico o paleontológico. Igualmente, la capacidad del Gobierno Vasco para designar la ubicación que prevé el 66.4 que, no obstante, la preferencia respecto al "museo territorial", no excluye otro, que conllevará obligaciones de conservación y custodia respecto a unos bienes demaniales cuya titularidad no está despejada.

En todo caso, la opción de una plena intervención de los órganos forales (condicionado al tratamiento que, finalmente se dé a la cuestión de la titularidad), entendemos que, además de ajustarse más adecuadamente al régimen competencial que se vislumbra, implica una menor carga administrativa al sujeto privado al tener que relacionarse con

el mismo órgano autorizante de la intervención (el análisis de esas cargas se abordará más adelante).

Esta opción, entendemos que, conllevaría la reconsideración de la competencia contenida en el artículo 87.1, en cuanto al tipo infractor previsto en el 79, apartado g) y 81, apartado c).

- Método de financiación de los proyectos arqueológicos y paleontológicos. La previsión del artículo 63 aún cuando se refiere a actividades de las que pueda resultar la no aparición de nuevos bienes culturales de esta naturaleza, requiere plantearse si es coherente que “una entidad de derecho público” ajena a la Administración que vaya a ser su titular lo aborde, si cabe hablar de “concesión de ayudas” a un sujeto privado cuando su objeto es, precisamente, localizar bienes de tal naturaleza (a nuestro entender, del todo incoherente si se optase por una titularidad de esta Administración, habida cuenta que tal obligación se establece para las DDFF).

En este sentido, se suscita la duda acerca del límite que prevé el artículo 69 en cuanto a la reserva de “estudios e investigaciones” de estos materiales, así como el reconocimiento de facultades para que una persona (que puede ser ajena a la propia Administración) limite el acceso a un bien demanial. Así, en cuanto a la primera reserva puede venir condicionada por la preceptiva normativa contractual para la Administración titular (por cuanto, extraídos y siendo bienes demaniales, se trataría de un servicio satisfecho a la Administración titular), todo lo cual no impediría la actividad científica e investigadora. A este respecto, se enlaza con la segunda duda por cuanto, toda vez que del expediente no se desprende el fundamento de una limitación genérica de esa actividad científica e investigadora (extremo que, debiera haber sido analizado al abordar el impacto respecto a terceros), pone de manifiesto una eventual posibilidad de transferir a un sujeto privado, facultades limitativas respecto a un bien demanial.

- En este orden de cosas, caso de que se determine la titularidad foral de estos bienes demaniales, se estima idóneo que el artículo 72 exprese con claridad si las facultades de esta Administración respecto a la “puesta en valor” del patrimonio cultural vasco alcanza, incluso, a bienes titularidad de otras Administraciones Públicas (despejando en cualquier duda acerca de la viabilidad de esta financiación). Esta

consideración se hace, a salvo de lo dicho acerca de la oportuna concreción de qué signifique tal “puesta en valor” y su incidencia en la ejecución de la legislación de patrimonio cultural.

- Entre las medidas de fomento, el artículo 74 aborda el establecimiento de incentivos fiscales a la conservación y puesta en valor del Patrimonio Cultural Vasco. Una vez que ya se ha señalado que se trata de disposiciones de carácter general que adoptan las Juntas Generales de los Territorios Históricos a través de las correspondientes Normas Forales, se constata que el precepto propuesto para su incorporación en una Ley del Parlamento Vasco se limita a constatar una facultad, por otra parte preexistente.

Nos parece oportuno advertir que el párrafo 3 entra a fijar una pauta mínima regulatoria que puede afectar a las facultades de las Juntas Generales para regular los tributos concertados. Se sugiere su contraste a través de la Dirección de Administración Tributaria que presta su apoyo al Órgano de Coordinación Tributaria.

- Las previsiones del artículo 76 del Anteproyecto abordan la actividad de fomento en el entorno de la “enseñanza, investigación y formación sobre el Patrimonio Cultural Vasco”. En este punto, la formulación del párrafo 1 en el que se habla de “material didáctico” sin aludir a una modalidad concreta de educación (se remite a la “no universitaria”) da cabida a posibles contenidos ajenos a las competencias de esta Administración en cuanto a enseñanzas de régimen general y especial y superior, apuntando a nuestros efectos que el marco competencial fija los límites de actuación, y tal límite interviene sobre la financiación, de las Administraciones Forales y Municipales aludidas en el párrafo.

Esta mención, resulta más necesaria en cuanto al párrafo segundo en relación a la investigación y las Universidades (cabiendo, una lectura que aluda que dé entrada a otras Administraciones en relación a la “formación especializada” en relación a los agentes previstos).

- En cuanto a la propia organización administrativo-institucional que diseña el Anteproyecto, además del aludido Centro de Patrimonio Cultural Vasco y de la referencia al Centro de Documentación del Patrimonio Cultural Vasco, cabe aludir al Consejo de Patrimonio Cultural Vasco y al Órgano Interinstitucional de Patrimonio Cultural Vasco.
 - El Centro de Patrimonio Cultural Vasco, acerca del que ya se ha abordado su referencia en el artículo 3.2. La creación por la Ley

7/1990 de este Centro sin mayor precisión se ha concretado en la práctica en un servicio administrativo integrado en la Dirección de Patrimonio Cultural. Sin abundar en lo ya señalado acerca de la previsión del artículo 3 del Anteproyecto, a los efectos de este Informe se apunta el mayor coste de personal que el Departamento proponente vincula a la aprobación del Anteproyecto. A este respecto, el Informe de Función Pública posponiendo el análisis de tales necesidades remite esa posible creación de nuevas dotaciones a los procedimientos formales a tal efecto.

- Un aspecto ligado a este Centro de Patrimonio Cultural Vasco es la gestión de los dos Registros de bienes culturales que el Anteproyecto crea. De una parte, el Registro del Patrimonio Cultural Vasco y, de otra el Registro de Bienes Culturales de Protección Básica (23 y 24 del Anteproyecto).

La propuesta regulatoria de estos Registros transforma los actuales instrumentos de registro establecidos por la Ley 7/1990, el Registro de Bienes Calificados y el Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco, en los que se inscriben, sucesivamente, las actuales categorías de bienes calificados e inventariados.

En concreto, se propone agrupar las inscripciones de los elementos actuales equiparables (calificados que vienen a corresponder a los de protección especial e, inventariados que vienen a corresponder a los de protección media) en el Registro de Bienes Culturales (en tal sentido lo confirma la Disposición Adicional segunda del Anteproyecto) y se crea la obligación de inscripción de la nueva categoría de Bienes Culturales de Protección Básica (exclusivamente inmuebles) en un nuevo Registro destinado a éstos.

A los efectos de este Informe, se valora positivamente la idoneidad de agrupar las modalidades vigentes y, no se alcanza a ver la fundamentación de la razonabilidad de crear un nuevo Registro para la nueva categoría de bienes justificada en que "la información recogida en los catálogos municipales requiere un tratamiento y gestión distinta a la de los bienes protegidos por el Gobierno Vasco" (extremo que, en la Memoria Económica, el Departamento liga a nuevas necesidades de personal). De hecho, la opción de disponer de un único Registro con las correspondientes secciones contribuye a una gestión unificada de la información a través de las herramientas informáticas y, entendemos, facilita la materialización del mecanismo que se prevé para el caso en el que un bien altere el nivel de protección (reduciendo el formalismo de cancelación e inscripción en registros diferenciados mediante actos sucesivos y diferenciados).

En este sentido, es oportuno valorar que, no obstante, constituir una nueva categoría se limita, exclusivamente a bienes inmuebles que están identificados en las normas de planeamiento de los Municipios Vascos (normas que, por mandato legal, se publican y en cuyo procedimiento interviene esta misma Administración e, incluso el DEPLC a través de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco –Decreto 157/2008–).

En cuanto a las necesidades de personal que se apuntan nos remitimos al procedimiento que deja apuntado la Dirección de Función Pública y a las consideraciones que incorpora la Dirección de Presupuestos en el sentido de que “deberá atenerse a lo que establece el artículo 13.3 y el 13.4 de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para 2016”. La Dirección de Presupuestos, asimismo, constata que el coste previsto de 165.980 €, calculado sobre la base de cuatro puestos de nivel 23, no incluye el coste de la seguridad social que deberá correr a cargo de esta Administración como empleadora (a los efectos del artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de control económico y contabilidad se incorpora como Anexo a este Informe el de la Dirección de Presupuestos).

A este respecto, si vemos oportuno añadir que tales costes se enmarcan en la puesta en marcha inicial de los asientos para la nueva categoría de bienes culturales de protección básica que implica el manejo de un importante volumen de información. Esta fundamentación no aclara si completa esa fase inicial las necesidades de actualización permanente van a mantener tal volumen de trabajo, apuntando por nuestra parte factores tales como: 1) Euskadi cuenta con un número limitado de Municipios (en torno 250), 2) la tramitación de la modificación de las normas de planeamiento implica un procedimiento lento en el que, como se ha apuntado, el propio Departamento tiene conocimiento y, 3) la idoneidad de que todo ello se inscriba en un constante avance de la interoperabilidad informativa entre Administraciones.

Finalmente, acerca de estos Registros se advierte la ausencia de ninguna mención acerca de la posibilidad de percepción de tasas por expedición de certificaciones u otro supuesto de hecho vinculado a su actividad que, pudieran tener efecto en relación a los ingresos de la Tesorería General del País Vasco. A este respecto, resulta procedente que en el expediente se deje constancia de este extremo, incorporando, en su caso, las menciones elementales oportunas que posibiliten la percepción futura de las correspondientes tasas.

- En cuanto al denominado “Centro de Documentación del Patrimonio Cultural Vasco”, citado en el artículo 3.2, apartado i, al que se ha hecho alusión al analizar la previsión acerca de las competencias del Gobierno Vasco en lo que respecta a esta Ley. Insistiendo en la necesidad de que se reconsidera la presencia de este Centro, se constata como contenido a subsanar las previsiones de índole económico-organizativas que se estima para esta previsión. Este contenido se considera indispensable para poder efectuar un análisis completo del efecto económico financiero a los efectos previstos en el artículo 43 del Decreto 464/1995, de desarrollo de la Ley de Control Económico y Contabilidad.
- El Consejo de Patrimonio Cultural Vasco. Se crea como novedad vinculado al ámbito de este Anteproyecto y la Memoria Económica que lo acompaña, anuncia la desaparición de los actuales Consejo Asesor de Patrimonio Arquitectónico Monumental (creado por Decreto 284/1990) y el Consejo Asesor de Patrimonio Arqueológico (creado por Decreto 62/1996).

Con carácter general, se considera que las previsiones del Anteproyecto a este respecto, debieran ser más evidentes. Así, si de una parte la Disposición Derogatoria, párrafo 2 adopta la fórmula común de derogación de “cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley”, la Transitoria tercera (con escasa claridad) recoge respecto a las normas reglamentarias previstas la aplicación de las normas existentes en todo lo que no se oponga a lo establecido en ésta. Se entiende necesario clarificar cuál sea el régimen transitorio aplicable a este órgano respecto a los dos existentes⁴.

En este mismo orden de cosas, la previsión del párrafo final del artículo 4, párrafo 3, no concreta la condición del cupo máximo de cuatro personas que contempla por lo que se desconoce cuál sea el tipo de relación y el eventual coste que pueda derivarse de ello.

- Desde una perspectiva presupuestaria se deja constancia en la Memoria económica de como la actual partida presupuestaria atenderá los gastos de este Consejo tal y como se viene haciendo respecto a los dos Consejos existentes (en el Presupuesto 2016

⁴ Consideración extensiva a otros Decretos desarrollados sobre la base de la Ley 7/1990 en torno a los que, igualmente, se genera incertidumbre. Así, el Decreto 234/1996, de 8 de octubre, por el que se establece el régimen para la determinación de las zonas de presunción arqueológica

13.000 €, recogida en los siguientes términos 06 4514 31 23882 001 Participación en las Comisiones Técnicas, Consejos Asesores y Comisiones de Valoración). Este extremo se recoge en el Informe de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas sin otra observación.

- Al margen de todo lo apuntado, y desde una perspectiva de posible contenido que puede ser de interés incorporar en este Anteproyecto, se sugiere la posibilidad de establecer alguna previsión o mecanismo acerca de la valoración económica de los elementos del patrimonio cultural vasco a los efectos de este Anteproyecto.

En este sentido, el Anteproyecto prevé diversos supuestos en los que la Administración requiere una valoración dineraria de estos bienes en los que concurre la complejidad de incorporar el elemento cultural o artístico que los distingue. En concreto, cabe aludir a las previsiones de los artículos 31, 40, 72.3, 75 y 86.1. Esta sugerencia de oportunidad, no postula por una fórmula concreta tal como crear ningún órgano "ad hoc"⁵, sino que se limita a sugerir que la Ley pueda pautar los elementos mínimos para disponer de una estimación que, además de tomar en consideración el valor artístico, sea lo más objetiva posible para el interés público.

- Un aspecto que tiene importantes implicaciones en buena parte de los contenidos del articulado del Anteproyecto es la concreción expresa de la naturaleza normativa de las declaraciones de Bien Cultural de Protección Especial y de Protección Media.

Esta cuestión es tratada por el Informe Jurídico departamental que trae a colación la doctrina jurisprudencial que se ha pronunciado acerca del tema en el caso de Euskadi (extracta la STJPV 372/2014, de 12 de junio de 2014, en la que se extracta la STS de 11 de octubre de 2011).

A los efectos de este Informe parece oportuno destacar:

- Las sentencias referidas se dictan en base a la Ley 7/1990 vigente en la que, tan solo, los bienes calificados (equivalentes a los de protección especial en el Anteproyecto) son objeto de calificación por Decreto del Gobierno que, por mandato legal, debe incorporar un régimen de protección que concreta, para cada caso, las limitaciones

⁵ Tal y como para su ámbito se lo fija el Estado a través de la Comisión de la Valoración integrada en la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico, creada a partir de la Ley 7/1985 de Patrimonio Histórico Artístico y concretada en los artículos 7 a 9 del Real Decreto 111/1986 que la desarrolla.

y características que se han de aplicar desde la legislación de patrimonio cultural al bien calificado.

- En cuanto a esta cuestión, el anteproyecto introduce una novedad en relación a los Bienes de Protección Media (actuales bienes inventariados) que, adquiriendo tal condición por Orden de la persona titular del Departamento, a diferencia del régimen vigente se completa, ahora con un régimen de protección a incluir en la Orden de declaración (artículo 16.1⁶, apartado c), si bien, mediatisado con la previsión de que la declaración se formule en "los términos que reglamentariamente se desarrolle". Esta previsión del artículo 16 y que alcanza a las dos modalidades superiores de Bienes de Patrimonio Cultural, entendemos que requiere un análisis jurídico adicional (que escapa al ámbito de esta Oficina) dirigido a contrastar determinadas cuestiones susceptibles de incidir en la aplicación práctica de tales enunciados. Así, la eventual paralización de tales declaraciones hasta que ese desarrollo reglamentario se verifique o cuál sea la vinculación futura de ese desarrollo reglamentario (necesariamente por Decreto del Gobierno) respecto a los bienes de protección especial que hayan de ser declarados mediante un Decreto que, también, se configura como norma de carácter general.
- Si, consideramos que, esta cuestión tiene incidencia directa en lo que a esta Oficina respecta en el siguiente extremo. En cuanto los Tribunales concluyen la naturaleza normativa de estas declaraciones y, cómo en su tramitación deberá "coherir" con la Ley 8/2003, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general; se pone en evidencia la aplicación de la Ley 14/1994, de control económico y contabilidad de la CAE en la modalidad de control económico normativo. Este tipo de control regulado en sus artículos 25 y siguientes, aún cuando alude a "anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas con contenido económico", en su desarrollo reglamentario mediante Decreto 464/1995 (artículo 45) prevé la verificación de "ausencia de contenido económico de las disposiciones".
- Así las cosas, al igual que no se concreta cuál sea la fórmula de "coherencia" del procedimiento de estas disposiciones de carácter general con la Ley 8/2003, entendemos que la naturaleza normativa que se contempla tiene, igualmente, un efecto respecto a la Legislación de Control Económico vigente (aspecto que no habiendo sido contemplado en la tramitación previa como acto administrativo

⁶ Por error se ha mantenido la numeración del párrafo. No procede al tratarse de un artículo de un solo párrafo que incorpora una relación secuenciada mediante letras.

no supuso obstáculo para que la Sentencia recogida por el Informe departamental concluyese la validez del Decreto analizado por aproximación del procedimiento seguido al que le hubiese correspondido).

- El Título IX del Anteproyecto se rotula como “Medidas de Fomento”, artículos 72 al 76. A lo largo de este Informe se han abordado diversas cuestiones vinculadas a varios de esos preceptos. De los contenidos no analizados cabe referirse al mandato de destinar un porcentaje de las partidas presupuestarias destinadas a la financiación de obra pública al Patrimonio Cultural Vasco. En concreto este extremo se aborda en el artículo 73 del Anteproyecto que conlleva diversas diferencias con el artículo 105 de la vigente Ley 7/1990 (desarrollado por Decreto 204/1998, de 28 de julio). En relación a esta cuestión apuntamos:
 - o El Anteproyecto acota el mandato a Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, frente a la Ley vigente que alude a “las Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. En este sentido, el Decreto 204/1998, de 28 de julio, concreta la obligación (artículo 2) a Administración General del País Vasco y su Administración Institucional y, a las Diputaciones Forales y su Administración Institucional (tanto el régimen actual, como en el propuesto se omite cualquier referencia al ámbito Municipal, considerando la voluntad de excluirlos). A este respecto, toda vez que la referencia del Anteproyecto, frente a la referencia genérica de la Ley 7/1990, alude a las Administraciones territoriales no queda claro si la intención es excluir a las Administraciones Institucionales.
 - o Este planteamiento mismo planteamiento parece dejar al margen del cálculo del uno por ciento que se alude a las obras públicas ejecutadas a través de Sociedades de los respectivos sectores públicos a través de las que se ejecutan un buen número de obras. Esta cuestión se suscita por cuanto, en el expediente no consta una reflexión acerca de este aspecto (se ignora se hasta la fecha ha sido tenido en cuenta) cuando en la actualidad un régimen homologable a estos efectos como es el “régimen concesional”, viene sujeto en los términos del artículo 5 del Decreto 204/1998.
 - o De hecho, la falta de concreción del régimen de derogación y supervivencia de los desarrollos reglamentarios que se prevén en el Anteproyecto (ya comentado con mención a la Disposición derogatoria y transitoria segunda) ahonda en la incertidumbre acerca de la pervivencia y alcance de esta obligación respecto a la citada Administración Institucional, así como en relación a tal régimen concesional configurado en el artículo en términos similares.

- En línea con lo que apunta la Dirección de Presupuestos se echa en falta que la Memoria económica haga una estimación de lo que pueda suponer esta cuantía tras la entrada en vigor y la destinada en ejercicios precedentes. A este respecto, se constata que la convocatoria a través de la que se ha venido articulando la distribución de los recursos económicos identificados para el cumplimiento de esta obligación legal no fue convocada en el ejercicio 2014 y que en el Presupuesto vigente de 2016 tampoco cuenta con una partida específica (sin perjuicio de que, mediante las operaciones presupuestarias oportunas pudiera articularse la correspondiente convocatoria⁷).
- Así las cosas, se entiende oportuno que la reflexión de la Memoria económica alcance a enjuiciar el grado de cumplimiento de lo que no deja de ser una obligación legal vigente. En este sentido, cabe plantear que tal reflexión alcance a la propia idoneidad de que un Proyecto de Ley del propio Gobierno mantenga una obligación legal cuando, a posteriori las limitaciones presupuestarias, limitan su cumplimiento efectivo mediante su no plasmación en la correspondiente Ley de Presupuestos. En todo caso, cabe replantear el referente del 1% de obra pública propiciando otro que resulte más claro en su identificación y accesible en su cumplimiento.
- En la medida que se mantenga la previsión del Anteproyecto, debiera complementarse la Memoria económica con los contenidos señalados y una aclaración (con trascendencia en el articulado) que aclare la intención respecto a las respectivas Administraciones Institucionales y el régimen concesional.

- Otros aspectos del Anteproyecto que se considera que tienen trascendencia a los efectos de este Informe son:

- Sin perjuicio del análisis y consideración efectuada respecto al dominio público de los bienes arqueológicos y paleontológicos; el anteproyecto en su artículo 28 mantiene el peculiar régimen para el resto de bienes culturales de titularidad pública⁸, próximo a la demanialidad salvo en el rasgo de intransmisibilidad (régimen vigente tras la modificación de la Ley 7/1990 efectuada por la Ley de

⁷ Opción que determinaría en paralelo la adecuación de los objetivos, acciones e indicadores previstos en la Memoria presupuestaria del Programa.

⁸ Inscritos en el Registro de Patrimonio Cultural, se entiende que para excluir los del Estado sujetos a su propia Legislación

Patrimonio de Euskadi que reemplazo esta fórmula frente al régimen de demanialidad precedente).

A este respecto y, ante la ausencia de una estimación concreta en el expediente y su contraste con la Dirección de Patrimonio y Contratación de este Departamento de Hacienda y Finanzas, se propone tal reflexión. En concreto, habida cuenta que las Administraciones Públicas pueden llegar a acceder por múltiples cauces a la titularidad dominical de patrimonios con bienes de diversa naturaleza (caso de aceptaciones de legados que exigen que vengan referido a su conjunto), entendemos oportuna una reflexión que incorpore alguna fórmula que flexibilice el régimen de transmisibilidad (extremo que no obsta para que se mantenga el régimen de protección del correspondiente bien) mediante alguna fórmula que guarde equilibrio entre el rigor de excluir un bien del patrimonio cultural vasco de la titularidad pública y la posibilidad de viabilizar su transmisión a terceros.

- Dentro del mismo ámbito patrimonial, el artículo 31 del Anteproyecto relativo a la expropiación de bienes culturales, toda vez que no alude a cuál sea el órgano que ejerza tal facultad, al menos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca en lo que a ésta se refiere se estará a lo que establece la Ley de Patrimonio de Euskadi (artículo 48.2 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 noviembre).
- Uno de los aspectos que con menor detalle ha sido abordado a lo largo del expediente es la estimación del impacto económico de la norma propuesta. En este sentido, la estricta vertiente de impacto en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma viene atendida en la Memoria económica con diversas limitaciones, citadas en el Informe de la Dirección de Presupuestos (entre las que queda pendiente de citar la referida a la ausencia de previsiones relativas a los potenciales ingresos derivados de la aplicación del régimen sancionador respecto a las infracciones que competen a esta Administración).

Más allá de aquél, se advierte el limitado análisis del impacto adicional que pueda generar a terceros, tanto particulares como el resto de Administraciones Públicas implicadas.

En tal sentido, sí consta el Informe de Impacto en la Empresa del Departamento (emitido en cumplimiento de la Ley 16/2012 de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País vasco) que, viene a reiterar algunas advertencias efectuadas por el

Consejo Económico y Social y la Autoridad Vasca de la Competencia, tras los cuales se mantiene la ausencia de estimación de las cargas derivadas del Libro Registro del artículo 55 y, una justificación más sólida de la restricción de que la autorización de actividades arqueológicas y paleontológicas recaiga exclusivamente en personas físicas.

Por todo ello, tratándose de una cuestión que rebasa el propio ámbito presupuestario y de las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, nos limitaremos a apuntar la limitada información acerca de cargas e incluso restricciones para las personas, así como para el resto de Administraciones Públicas que se pueden derivar de esta Ley. Por todo ello se apunta la idoneidad de una reflexión ad hoc que refuerce la motivación del Proyecto en cuanto a tales extremos.