



**INFORME N 11/2018, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 14/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA**

**CONSEJO:**

D<sup>a</sup>. Isabel Muñoz Durán, Presidenta  
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero  
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 18 de septiembre de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D<sup>a</sup>. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 24 de abril de 2018, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Dirección General de Bienes Culturales y Museos de la Consejería de Cultura, por el que se solicitaba la emisión del Informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante, Ley 14/2007).

El citado oficio se acompañaba del texto del Anteproyecto de Ley (concretamente, su versión de 23 de febrero de 2018) y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

2. Con fecha 5 de septiembre de 2018, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, a través de la Directora Gerente de la ADCA, elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.



## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre<sup>1</sup>.

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, 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.

## III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto del Anteproyecto de Ley (en adelante, AL) consta de una Exposición de Motivos, un Artículo único por el que se modifica la Ley 14/2007, dividido en 31 apartados en los que se modifican y añaden artículos y disposiciones adicionales a la citada Ley. El AL se completa con una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales. Se procede a la modificación de 23 de los 119 artículos (concretamente se reforman los artículos 5, 9, 13, 14, 21, 26, 29, 30, 33, 38, 39, 40, 52, 59, 60, 61, 64, 75, 109, 110, 112, 118 y 119) y de la Disposición adicional cuarta. Asimismo, se añaden 4 nuevos artículos (5 bis; 34 bis, 91 bis y 91 ter) y dos Disposiciones adicionales (octava y novena) a la citada Ley 14/2007.

Las modificaciones introducidas vienen justificadas, según la Exposición de Motivos del AL, entre otras cuestiones, por la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley 14/2007 que aconseja mejorarla, optimizarla y adecuarla a las necesidades que han surgido en su aplicación desde su entrada en vigor hace más de diez años y, también, para adaptarla a las recomendaciones internacionales en materia de protección de bienes Patrimonio de la Humanidad, y para que se siga garantizando el libre acceso de todas las personas a los bienes culturales que integran el patrimonio histórico.

Los cambios introducidos en la Ley 14/2007 se refieren fundamentalmente a:

- Garantizar la máxima participación ciudadana en la gestión del patrimonio histórico y en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación y gestión en materia de patrimonio histórico; así como garantizar y reforzar el

<sup>1</sup> Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



cumplimiento de las disposiciones sobre transparencia y accesibilidad a la información (artículo 5.3 y nuevo artículo 5 bis).

- Equiparar al régimen de los Bienes de Interés Cultural (en adelante, BIC) los bienes y restos materiales del megalitismo de Andalucía (artículo 9.1 y nueva Disposición adicional octava).
- Introducir la regulación de un procedimiento para la declaración de los bienes muebles, las actividades de interés etnológico y los bienes inmuebles como integrantes del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz (artículo 13. 1, 2 y 3).
- Garantizar la visita gratuita a los BIC (artículo 14.3).
- Exceptuar del deber de elaborar un proyecto de conservación, previsto en el artículo 21.1 a los inmuebles incluidos en el entorno de los BIC (artículo 21.2).
- Dar una nueva definición de Zonas Patrimoniales (artículo 26).
- Ampliar los supuestos de solicitud de informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico a los documentos complementarios de los planes o programas urbanísticos (artículo 29.4).
- No permitir alineaciones nuevas, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales hasta la aprobación definitiva del planeamiento (artículo 30.2).
- Suprimir la autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la realización de obras interiores, salvo en determinados supuestos (artículo 33).
- Introducir la obligación de los titulares de cualquier proyecto que incida en elementos del Patrimonio Mundial situados en Andalucía de presentar una evaluación de impacto patrimonial ante la Consejería competente en materia de patrimonio histórico (nuevo artículo 34 bis).
- Atribuir competencias a los Ayuntamientos, para que puedan autorizar directamente las obras y actuaciones que cumplan con el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Andaluz y sus entornos (artículo 40).
- Excluir de las actividades arqueológicas las labores de consolidación, restauración y restitución, así como las actuaciones de cerramiento, vallado e instalación de cubiertas, por tratarse de actuaciones que son arquitectónicas y, por otro lado, someter a autorización el control arqueológico de movimientos de tierras (artículo 52 y nueva Disposición adicional novena).
- Extender la definición de excavación arqueológica hasta la profundidad a la que se esté afectando el subsuelo (artículo 59.2).



- Prohibir el empleo de detectores de metales, salvo tasados supuestos (artículo 60).
- Clarificar los términos sobre el patrimonio etnológico (artículos 61 y 64).
- Incluir las colecciones museísticas entre las instituciones del Patrimonio Histórico (artículo 75).
- Incorporar medidas de fomento y promoción de la enseñanza e investigación en los distintos niveles educativos, y reservar las actividades de difusión e interpretación a personas con titulación y experiencia suficientes en materias de Arquitectura, Humanidades y Arqueología (nuevos artículos 91 bis y 91 ter).
- Modificar el régimen sancionador (artículos 109, 110, 112, 118 y 119).
- Asimismo, se modifica la Disposición adicional cuarta y se introducen las Disposiciones adicionales octava y novena. En concreto, la octava se refiere a la equiparación del régimen de BIC para los bienes y restos materiales del megalitismo de Andalucía y la novena a la equiparación del régimen de comunicación y necesidad del proyecto de conservación a las labores de consolidación, restauración y restitución arqueológicas, así como a las actuaciones de cerramiento, vallado e instalación de cubiertas sobre el mismo.

Por otro lado, se introduce una Disposición transitoria relativa a la adaptación al régimen de visita gratuita de los BIC. La Disposición derogatoria única deroga expresamente la Disposición adicional tercera del Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley. Finalmente, la Disposición final primera modifica el artículo 39.1 b) de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía y la Disposición final segunda habilita al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

## IV. MARCO NORMATIVO

### IV.1. Normativa estatal

La Constitución Española predetermina la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en diversos preceptos. De un lado, el artículo 148 posibilita que las Comunidades Autónomas asuman competencias plenas en: 15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; 16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma; 17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura. Y, de otro lado, reserva en el artículo 149.1.28.<sup>a</sup> 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".



Asimismo, el artículo 46 de la Constitución Española dispone que "Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley Penal sancionará los atentados contra este patrimonio".

En materia de patrimonio histórico o cultural, corresponde al Estado una competencia normativa básica limitada a la defensa contra la exportación y expoliación de los bienes integrantes del mismo, y ello independientemente de su titularidad, sea pública –estatal, autonómica o local- o privada, en la cual la noción de "expoliación" es más amplia que el estricto significado gramatical del término (STC 17/1991, de 31 de enero). Por su parte, las Comunidades Autónomas ostentan una competencia de desarrollo legislativo de esas bases.

Pero, además, la Constitución contiene un precepto adicional referido a la cultura (artículo 149.2): "*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*".

A partir de este precepto, el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia considera que existe una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura. Más que un reparto competencial vertical (común en otras materias), lo que se produce es una concurrencia de competencias, ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.

Las principales disposiciones estatales que regulan el patrimonio son la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, Ley 16/1985), de carácter básico, y el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, a los que hay que añadir otras Leyes y Decretos estatales relacionados con ellas.

La Ley 16/1985 es la que regula la definición, identificación, obligaciones y competencias, en relación al Patrimonio Histórico Español, citando ya en su parte expositiva que, de acuerdo con el artículo 46 de la Constitución antes mencionado, su protección constituye una obligación fundamental que vincula a todos los poderes públicos.

El objeto de esta Ley es la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español, definido en su artículo 1<sup>2</sup>, en el

---

<sup>2</sup> Artículo 1.

1. Son objeto de la presente Ley la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español.

2. Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.



que se identifican qué bienes integran el Patrimonio Histórico Español y se expresa la necesidad de inventariar o declarar como bienes de interés cultural aquellos más relevantes.

En torno a estos conceptos, se estructuran las medidas esenciales de la Ley y se precisan las técnicas de intervención que son competencia de la Administración del Estado, en particular, su defensa contra la exportación ilícita y su protección frente a la expoliación. Se establecen un conjunto de medidas tributarias y fiscales sobre obligaciones y derechos de los propietarios o titulares de ellos, e infracciones administrativas y sanciones frente al incumplimiento de la normativa legal y para actuaciones que ponen en peligro la conservación del patrimonio.

Por su parte, el Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, contempla las normas para la aplicación de la Ley con respecto a la organización y funcionamiento de los órganos colegiados, la planificación y coordinación de actividades para la protección del patrimonio relacionadas con instrumentos administrativos básicos para aplicar las categorías de protección especial y para posibilitar el seguimiento y control de los bienes protegidos, además de otras medidas reguladoras más precisas sobre la exportación, transmisión y medias tributarias de bienes relevantes.

## **VI.2. Normativa autonómica**

Tal y como se ha indicado, las competencias en materia de patrimonio histórico se distribuyen entre las Comunidades Autónomas y el Estado, a través de las previsiones contempladas, fundamentalmente, en el artículo 148.1.16.<sup>a</sup> (en relación con las Comunidades Autónomas), y en el artículo 149.1.28.<sup>a</sup> (respecto al Estado), sin perjuicio de la estimación contenida en el artículo 149.2 de la propia Constitución, respecto a la atribución al Estado del deber de potenciar el servicio a la cultura, facilitando su comunicación con las Comunidades Autónomas.

El artículo 10.3.3<sup>o</sup> del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece el afianzamiento de la conciencia e identidad y de la cultura de Andalucía a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

El artículo 68.3.1<sup>o</sup> del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de la reserva de competencia a favor del Estado establecida en el artículo 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

Con esta finalidad y, en el ejercicio de sus competencias, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, que se

---

*3. Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley.*



plantea como objetivo la protección de todos los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que mediante este AL se pretende modificar.

## **V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL ANTEPROYECTO DE LEY Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

El proyecto normativo presentado a Informe se refiere a la modificación de la Ley 14/2007 que tiene por objeto (artículo 1) establecer el régimen jurídico del Patrimonio Histórico de Andalucía con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, salvaguarda y difusión, promover su enriquecimiento y uso como bien social y factor de desarrollo sostenible y asegurar su transmisión a las generaciones futuras.

Con carácter preliminar, dado que no hay una clasificación económica específica que caracterice al conjunto del sector, este análisis se realiza por "aproximación" con actividades relacionadas dentro de la clasificación que realiza la CNAE-09<sup>3</sup>.

También habrá de tenerse en cuenta que, en términos macroeconómicos la máxima desagregación que existe en Contabilidad Regional por ramas de actividad se realiza a dos dígitos.

No obstante, y con la mención antes realizada, la cuantía de las ramas globales, 72- Investigación y desarrollo y 90-92- Actividades de creación, artísticas y de espectáculos; actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales, ascendieron en el año 2017 en Andalucía a casi 3.500 millones de euros a precios corrientes (concretamente 3.437.422 miles de euros), representando el 1,3% del PIB generado a nivel regional.

Por su parte, aunque por el mismo motivo, es imposible cuantificar el universo real de empresas que lo componen, sí es posible esbozar una cierta realidad del sector mediante la consulta al Directorio Central de empresas (DIRCE) elaborado por el INE, que permite obtener la información con una desagregación máxima de tres dígitos.

Como resultado, y con las áreas de actividad más relacionadas con el proyecto normativo<sup>4</sup>, se han identificado 4.418 empresas en Andalucía a 1 de enero de 2017, 242 más que en 2016, representando el 10,9% del total de empresas en el conjunto nacional.

<sup>3</sup> Corresponde a las siglas de Clasificación Nacional de Actividades Económicas que asigna un código a cada actividad económica. Los códigos identificativos más relacionados con el proyecto normativo pudieran ser los siguientes:

7220.- Investigación y desarrollo experimental en ciencias sociales y humanidades; 7391- Laboratorios de investigación y desarrollo; 9103.- Gestión de lugares y edificios históricos. No obstante, dada la variedad de actividades económicas que pudieran comprender, es necesario advertir que dicho listado no es taxativo, pudiendo englobar otros de muy diversa índole: epígrafe 9003 relacionado con la creación literaria y artística (por la restauración de obras de arte); el 9499 (otras actividades asociativas n.c.o.p.) o actividades relacionadas con construcción (principalmente por la restauración y rehabilitación de edificios, que pudieran estar en varios códigos).

<sup>4</sup> Se han seleccionado los siguientes códigos: "722 Investigación y desarrollo experimental en ciencias sociales y humanidades"; "900 Actividades de creación, artísticas y espectáculos" y "910 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales".



Si un hecho caracteriza a estas empresas, tanto en España como en Andalucía es su escasa dimensión. Así, 3 de cada 4 empresas en España (74,9%) no cuentan con ningún asalariado, siendo en Andalucía este porcentaje un tanto inferior (70,9%). Se podría concluir, por tanto, que se trata de un conjunto de actividades realizada en su inmensa mayoría por personal autónomo.

Por otro lado, estudios complementarios permiten una aproximación a actividades concretas, como es el caso del sector de la arqueología<sup>5</sup>. Se calcula que en 2009, último dato con el que se cuenta, pudieran existir en España unas 400 empresas en todo el territorio español, las cuales se concentran principalmente en Andalucía (60), Cataluña (56) y Madrid (53). No obstante, y dado que se trata de un sector gravemente afectado por la anterior crisis económica (dada su estrecha relación con la construcción se calcula que entre 2009-2013 perdió el 66% de los empleos), dichas cifras previsiblemente, una vez actualizadas serán inferiores.

Lo que sí parece evidente es que esta actividad se caracteriza por su alta cualificación en capital humano (el 60% posee un título universitario y el 15% es doctor), cuyos profesionales no encuentran correspondencia con unas buenas condiciones laborales, al predominar la precariedad laboral con bajos salarios y alta temporalidad.

La Base de datos del Patrimonio Inmueble de Andalucía (BDI) incluye información sobre más de 24.000 entidades patrimoniales (26.336 a Mayo de 2018) en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de los cuales:

- Más de 14.500 registros se refieren a inmuebles de carácter arqueológico, de los cuales más de 2500 están incluidos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico<sup>6</sup>.
- Más de 7.700 registros se refieren a inmuebles del patrimonio arquitectónico, de los cuales casi 2.500 están incluidos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico<sup>7</sup>.
- 127 registros relativos a los centros históricos protegidos como conjuntos históricos cuya información procede de diferentes fuentes de información.
- Casi 5.000 registros se refieren a inmuebles del patrimonio etnológico de diferentes tipologías funcionales, de los cuales más de 650 se incluyen en el Catálogo General de Patrimonio Histórico<sup>8</sup>.

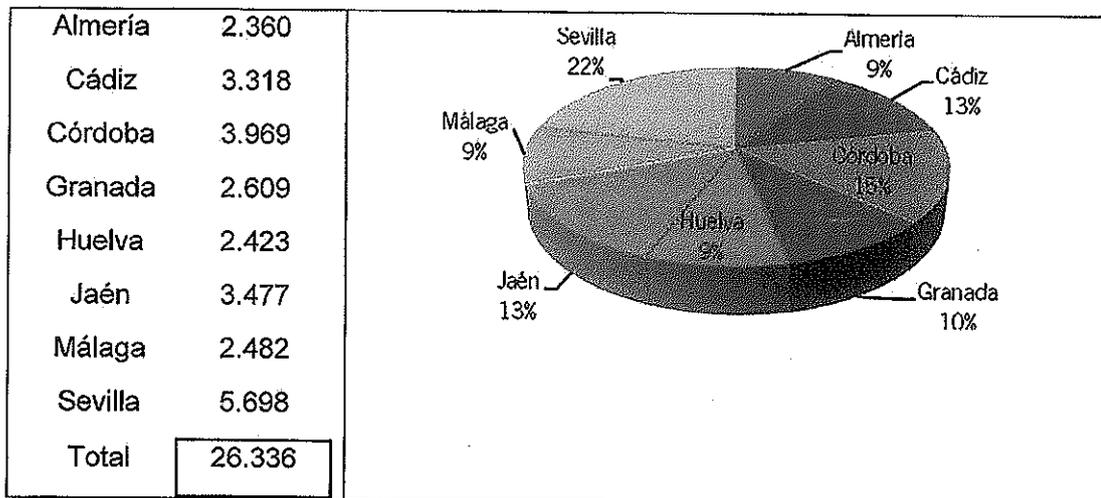
<sup>5</sup> Los datos que se muestran son extraídos del proyecto "Discovering the Archaeologist of Europe" y la participación de España a través del estudio "Descubriendo los arqueólogos de España, 2012-2014 del Instituto de Ciencias de Patrimonio del CSIC. [http://www.discovering-archaeologists.eu/national\\_reports/2014/transnational\\_report.pdf](http://www.discovering-archaeologists.eu/national_reports/2014/transnational_report.pdf).

<sup>6</sup> El resto de la información disponible procede del inventario de yacimientos arqueológicos de Andalucía, el catálogo de yacimientos con pinturas rupestres, el catálogo de dólmenes de la provincia de Sevilla, expedientes de intervenciones arqueológicas, publicaciones especializadas y otras fuentes de información secundarias.

<sup>7</sup> Otro amplio conjunto de inmuebles se incluyen por haber sido considerados de interés por el I Plan General de Bienes Culturales o por formar parte de inventarios sectoriales como el Registro andaluz de arquitectura contemporánea, inventarios de cementerios y jardines históricos, publicaciones especializadas y otras fuentes de información secundarias.



La distribución provincial (a mayo de 2018) del número de inmuebles registrados en la BDI vendría representada en el siguiente gráfico:



Fuente: Base de datos del Patrimonio Inmueble de Andalucía. Número de inmuebles registrados a mayo de 2018.

A ello habría que añadir el Patrimonio Mueble de Andalucía, que incluye toda una amplia y diversa tipología de objetos, resaltando la pintura, escultura, los retablos y los conjuntos de textiles. Su base de datos así, abarcaría los distintos bienes que forman parte del Catálogo General de Patrimonio Histórico y otros muebles con diversos valores pero sin protección jurídica, procedentes de diversas fuentes de información.<sup>9</sup> Se encuentran catalogados más de 79.000 muebles, de los cuales 14.000 están inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico como Bien de Interés Cultural.

Igualmente valioso es el Patrimonio Inmaterial de Andalucía, que se constituye en la Comunidad Autónoma de Andalucía como un recurso extensivo y abierto<sup>10</sup> formado por aquellos bienes culturales registrados y agrupados en cuatro grandes ámbitos o categorías temáticas: rituales festivos, oficios y saberes, modos de expresión, alimentación y sistemas culinarios.

A modo meramente informativo, en mayo de 2018 el total de bienes catalogados en las distintas categorías ascienden a:

<sup>8</sup> El resto de inmuebles han sido inventariados en su mayoría por el Servicio de Protección del Patrimonio Histórico a través del Inventario de arquitectura popular de Andalucía.

<sup>9</sup> La base de datos de Patrimonio Mueble de Andalucía se configura así como una fuente de conocimiento de un amplio conjunto de muebles que pueden o no estar protegidos legalmente, ya que no en todos los casos se reconocen valores suficientes para ello, pero que se documentan por resultar de interés el mantenimiento de la memoria de su existencia.

<sup>10</sup> Abierto siempre a la incorporación participativa de nuevos registros, contando con los colectivos implicados y los agentes sociales.



- como "rituales festivos" (cruz de mayo, carnaval, fiestas patronales, entre otros) un total de 708, destacando las provincias de Granada (131), seguida de Málaga (113) y Sevilla (109).
- como "oficios y saberes" existen un total de 461 registros que abarcan tipología muy diversa: desde cestería, espartería, elaboración de encaje de bolillos, marroquinería o alfarería a producción de aceite, vino, queso y miel.
- como "modos de expresión" (comparsa, murgas, danza de pastores, saeta jerezana, campanilleros, entre otros) un total de 252 registros.
- como "alimentación y sistemas culinarios" un total de 213 manifestaciones como pueden ser, entre otras, la elaboración de los alfajores, del ajoblanco, perrunas y piñonates.

Con esta panorámica general se puede concluir que se trata de un sector con una actividad económica relevante, cuya regulación debe realizarse en un marco de medidas que tengan en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que debe combinar la necesaria protección del patrimonio con el desarrollo y potenciación de las actividades económicas que en él se desarrollan.

## **VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN**

### **VI.I. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica**

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, merece recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, que coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de



Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "Garantía de las libertades de los operadores económicos", preceptúa:

*"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".*

Igualmente, para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), regulador de los "Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad" dispone lo siguiente:

*"Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos".*

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), enuncia los "Principios de buena regulación", y determina que:

*"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".*

## **VI.II. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo**

Según el Centro directivo proponente de la norma, con el AL sometido a Informe se viene a dar respuesta a un conjunto de necesidades que han surgido en la aplicación de



los distintos procedimientos, instrumentos y técnicas administrativos previstos en la Ley 14/2007 desde su entrada en vigor, hace más de diez años, e igualmente a su adaptación a distintas recomendaciones internacionales en materia de protección de bienes Patrimonio de la Humanidad, al objeto de garantizar la tutela efectiva de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz, en aras de su protección, conservación y difusión a toda la ciudadanía.

Con la nueva regulación propuesta se da desarrollo a cuatro objetivos generales:

- 1º. Completar la regulación esencial de ciertos procedimientos administrativos previstos en la Ley 14/2007.
- 2º. Fomentar la enseñanza, la investigación del patrimonio histórico andaluz y una mayor cualificación profesional en la difusión e interpretación de los bienes integrantes del mismo.
- 3º. Posibilitar una nueva regulación de la figura de los detectores de metales.
- 4º. Completar el régimen sancionador de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

Desde la óptica de la política de mejora de la regulación que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así pues, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Entre las razones invocadas por el Centro directivo, que justificarían la reforma estarían las siguientes:

1. Contribuir a la puesta en valor de los bienes integrantes del patrimonio histórico.
2. Fomentar la calidad de la transmisión de su conocimiento y la comunicación de sus valores, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido, en el que, tanto la Administración Local como la Autonómica, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente.
3. Potenciar una mayor concienciación en su protección y conservación.

Por su parte, en virtud del principio de proporcionalidad, las medidas y mecanismos de intervención administrativos incluidos en esta iniciativa de modificación legislativa deberán ser imprescindibles para atender el objetivo de interés público que persigan. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor dificultad en el ejercicio de las actividades económicas que, de forma directa o indirecta, se desarrollan a partir de la protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico andaluz.



Igualmente, y con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se realizan las siguientes apreciaciones concretas sobre el articulado.

#### **VI.II.1. En relación con la emisión de Informe preceptivo establecida en la nueva redacción del apartado 4 del artículo 29 de la Ley 14/2007**

Con arreglo a la nueva redacción del apartado 4 del artículo 29 de la Ley 14/2007, dada por el presente AL, se amplía la necesidad de Informe preceptivo y vinculante por parte de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico en el marco del procedimiento establecido para la elaboración de los instrumentos de ordenación y planes con incidencia patrimonial, incorporando la exigencia de dicho Informe a los denominados "documentos complementarios".

El tenor literal del precepto sería el siguiente:

*"Aprobado inicialmente el plan o programa de que se trate, cuando incida sobre bienes incoados o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el Inventario de Bienes Reconocidos o sobre Zonas de Servidumbre Arqueológica, se remitirá a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para su informe, que tendrá carácter preceptivo cuando se trate de instrumentos de ordenación territorial y carácter vinculante cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística o de planes o programas sectoriales y documentos complementarios a los mismos. El informe deberá ser emitido en el plazo de tres meses. En caso de no ser emitido en este plazo, se entenderá favorable".*

La previsión de Informe preceptivo y/o vinculante ya se encontraba recogida en la citada Ley 14/2007 para los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, o planes y programas sectoriales, si bien la novedad se presenta en la inclusión de los denominados "*documentos complementarios a los mismos*", sin que se especifique en dicho texto normativo los documentos complementarios concretos que serán susceptibles del citado Informe, ni tampoco se haga una remisión a la legislación sectorial urbanística en la que supuestamente se encuentran definidos dichos documentos, por lo que se desconoce el alcance de dicho Informe.

La indeterminación de dicha previsión, sin una mayor concreción que la recogida en la memoria justificativa del AL, en la que se hace referencia a la necesidad de informar la documentación complementaria citándose, entre otros documentos, los catálogos urbanísticos, o las ordenanzas de edificación, resultaría insuficiente, al no venir establecida en el propio texto normativo (ni en la parte expositiva ni en la dispositiva).



Además, dicha previsión podría ser excesivamente amplia, ya que se estaría dotando a la Administración de un cierto margen de discrecionalidad para determinar los supuestos susceptibles de dicho trámite preceptivo y vinculante. Con ello, al mismo tiempo, se podría generar incertidumbre o inseguridad jurídica a la hora de implementar el propio proceso de planificación urbanística, en la medida en que no se encuentran legalmente tasados los “documentos complementarios” susceptibles del preceptivo y vinculante Informe, ni tampoco están definidos los criterios que se van a tener en cuenta, o en qué se van a basar, para considerar cuando un determinado documento complementario a un plan o programa urbanístico necesitará del Informe de la Consejería competente.

En este sentido, se debería especificar en el mencionado artículo 29.4 (y no en la Memoria justificativa), y de manera tasada, cuáles son los documentos complementarios a los programas y planes urbanísticos que estarán sujetos a la obtención de dicho Informe.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en cuenta que la ampliación de los supuestos susceptibles del mencionado Informe preceptivo y vinculante podría suponer el establecimiento de un requisito o una traba administrativa en la tramitación de los procedimientos de ordenación urbanística que, a su vez, podría obstaculizar o dilatar el acceso de los operadores económicos al ejercicio de una actividad económica. Por ello, ese Centro directivo debería motivar su necesidad en atención a la existencia de una concreta razón imperiosa de interés general a proteger, y que esta medida resulta proporcionada, de manera que no exista otra alternativa menos restrictiva para alcanzar el objetivo público perseguido que, en este caso, no puede ser otro que el de la protección del patrimonio histórico.

#### **VI.II.2. En relación con la modificación del artículo 33 de la Ley 14/2007 y los regímenes de intervención administrativa previstos en el mismo**

La modificación del artículo 33.3 in fine de la Ley 14/2007 elimina la necesidad de una autorización previa para determinadas obras interiores de inmuebles comprendidos en el entorno de un Bien Cultural o inmuebles que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Andaluz. En concreto, el AL establece que:

*“No será necesaria la autorización para la realización de obras interiores, siempre que no afecten al subsuelo, a la estructura y configuración arquitectónica y a elementos decorativos del patrimonio histórico, en inmuebles comprendidos en el entorno de un Bien de Interés Cultural y en inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Andaluz.”*

Por su parte, los apartados 5 y 6 del mencionado artículo establecen lo siguiente:



*“5. Será necesario comunicar a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico la realización de cualquier obra o intervención en bienes de catalogación general, con carácter previo a la solicitud de la correspondiente licencia. En el plazo de treinta días a contar desde tal comunicación, la Consejería valorará el proyecto y formulará en su caso las medidas correctoras que se estimen imprescindibles para la protección del bien, y que la persona interesada deberá cumplir, así como cualesquiera otras recomendaciones técnicas que se consideren convenientes.*

*6. La solicitud de autorización o la comunicación, establecidas, respectivamente, en los apartados 3 y 5 de este artículo, deberán acompañarse del proyecto de conservación regulado en el Título II, correspondiente a la intervención que se pretenda realizar”.*

La supresión de autorización para la realización de obras interiores que propone el Centro directivo debe valorarse positivamente, si bien, para analizar de forma más directa el efecto real de dicha supresión sería necesario conocer si las obras exceptuadas de autorización estarían afectadas por el régimen de comunicación recogido en el apartado 5 del mismo artículo. Es decir, se elimina la autorización pero no se menciona nada de si se eximen o no estas obras e intervenciones de la necesidad de comunicación a la Consejería competente en patrimonio histórico.

En efecto, el procedimiento de comunicación previsto en el artículo 33.5 del AL, establece un plazo de 30 días para que la Consejería resuelva sobre el mismo, por lo que sus efectos obedecen a un verdadero procedimiento de autorización. Además, dicha comunicación debe ir acompañada de un proyecto de conservación, lo que supone en la práctica un nivel de exigencia en la documentación similar al que corresponde al régimen de autorización regulado en el apartado 3 del citado artículo 33. Por otro lado, no se informa del sentido del silencio para la mencionada comunicación, dado que si transcurren los 30 días señalados sin una respuesta expresa de la autoridad competente, se desconoce si se podrían iniciar o no las obras presentadas a comunicación de acuerdo con el proyecto presentado.

A este respecto, es importante mencionar la definición que el apartado 2 del artículo 69 de la Ley 39/2015, realiza de comunicación, y que se reproduce a continuación:

*“2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.*

*3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*



*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.”*

Asimismo, el artículo 17 apartados 3 y 4 de la LGUM identifica los requisitos bajo los que podría encontrar justificación el establecimiento de un régimen de comunicación por parte de las autoridades competentes:

*“3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.*

*4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”.*

En atención a lo anteriormente expuesto, sería necesario realizar las oportunas modificaciones en el artículo 33 con el objetivo de identificar claramente qué regímenes de intervención se están aplicando a cada una de las determinadas obras y actuaciones sobre el patrimonio, realizando una modificación sobre los requisitos y características del procedimiento de comunicación, al objeto de que se corresponda con un auténtico régimen de comunicación.

Asimismo, sería fundamental que quede suficientemente identificado el alcance real de la simplificación operada en relación con la ausencia de autorización para determinadas actividades y obras en inmuebles vinculados de una forma u otra con el Catálogo General del Patrimonio Andaluz. En este sentido, pudiera ser de relevancia al objeto de una mayor seguridad jurídica, la incorporación de alguna referencia a que las obras que están eximidas de autorización estarían también eximidas del citado deber de comunicación.

### **VI.II.3. Sobre la atribución de competencias a los Ayuntamientos para autorizar directamente determinadas obras y actuaciones sobre el patrimonio histórico**

La modificación del artículo 40 de la Ley 14/2007 atribuye a los Ayuntamientos las competencias para que puedan autorizar directamente determinadas obras y actuaciones sobre el patrimonio histórico que cumplan con el planeamiento aprobado.

La nueva redacción del artículo 40 de la Ley quedaría del siguiente modo:

*“Artículo 40. Atribución de competencias a los ayuntamientos.*



*1. Aquellos ayuntamientos que tengan aprobados definitivamente los planes a que se refiere el artículo 30, y cuenten con el informe favorable del artículo 29.4 autorizarán directamente las obras y actuaciones que cumplan con el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y sus entornos.*

*Los ayuntamientos tienen la obligación de comunicar a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento.*

*2. Sin perjuicio de la regulación prevista en el apartado anterior, la competencia para autorizar las obras y actuaciones en Monumentos, Jardines Históricos y Zonas Arqueológicas corresponderá en todo caso a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.*

*3. Las obras y actuaciones previstas en el apartado 1 de este artículo, se realizarán sin perjuicio del régimen de autorizaciones para las demoliciones previsto en el artículo 38”.*

Esta facultad atribuida a los Ayuntamientos en los casos en los que cuenten con un plan urbanístico aprobado y con el informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico (previsto en el artículo 29.4 que ha sido analizado en el apartado VI.II.1. del presente Informe), sustituye al procedimiento actualmente en vigor de delegación de competencias en los municipios para estos procedimientos de autorización de licencias de obras y actuaciones, y según se menciona en la exposición de motivos del presente AL, se realiza en aras de una mayor agilización y simplificación de la tramitación administrativa.

Sin embargo, no queda suficientemente clara la delimitación de tal atribución. En concreto, de la redacción propuesta no se conoce cómo va a llevarse a cabo por parte del Ayuntamiento esta autorización de obras.

Ha de indicarse que la regulación actual permite la autorización directa por parte de los Ayuntamientos a través del proceso de delegación de competencias. A tales efectos, en el artículo 40.3. se supedita dicha delegación a la remisión por parte de los Ayuntamientos del plan aprobado y de contar con una Comisión Técnica municipal que informe las obras y actuaciones.

En la redacción propuesta sobre el artículo 40, no se hace referencia a dicha Comisión técnica y por lo tanto se desconoce cuál sería el procedimiento específico del Ayuntamiento para autorizar dichas obras y actuaciones.

En este sentido, al objeto de garantizar la seguridad jurídica y de que exista una auténtica simplificación de trámites administrativos, sería conveniente concretar el procedimiento de atribución de competencias previsto en el citado artículo 40, y así evitar que actuaciones y obras ya informadas favorablemente por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico tengan que volver a ser sometidas a un procedimiento de “autorización o informe adicional” por parte de la Administración local.



En efecto, se entendería un procedimiento de autorización directa por parte del Ayuntamiento en el caso en el que la tramitación de las citadas obras y actuaciones no exija mayor requisito que el correspondiente al de la propia licencia municipal o del mecanismo de intervención administrativa de que se trate (declaración responsable o comunicación). Si este es el objetivo perseguido por el centro directivo en la reforma de este artículo, cabría entender este proceso de forma muy positiva desde la óptica de competencia y mejora de la regulación económica, al suponer la eliminación real de un trámite preceptivo que podría impedir o condicionar el ejercicio de las actividades por parte de los operadores económicos.

#### **VI.II.4. En cuanto a la obligación de disponer de una Comisión Técnica municipal y la exigencia de determinadas titulaciones para los miembros de la misma**

La modificación del artículo 30, apartado 4, recoge lo siguiente:

*“Los ayuntamientos deberán remitir a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico una copia del plan aprobado debidamente diligenciada, así como la composición de una Comisión técnica municipal que informe las obras y actuaciones, dicha Comisión deberá estar presidida por la persona titular de la alcaldía o concejal delegado en materia de urbanismo e integrada, al menos, por personas con titulación y experiencia en materias de Arquitectura, Arquitectura Técnica, Arqueología, Historia, Historia del Arte y Antropología”.*

El artículo 40.3 de la Ley 14/2007 impone la necesidad de contar con dicha Comisión técnica municipal, en el caso de que el Ayuntamiento solicite la delegación de competencias para autorizar determinadas obras y actuaciones que cumplan con el planeamiento urbanístico aprobado, y que sean en unos determinados inmuebles.

Sin embargo, con la modificación propuesta esta delegación de competencias desaparece, siendo sustituida por una atribución directa a los Ayuntamientos que tengan aprobado definitivamente el planeamiento urbanístico de protección y que cuenten con el Informe favorable de la Consejería. Como se ha analizado en el apartado anterior, en esta atribución de competencias recogida en la nueva redacción del artículo 40 no se especifica ninguna condición más para que el Ayuntamiento pueda autorizar directamente las obras y actuaciones que cumplan con el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a los inmuebles inscritos en el Catálogo y sus entornos, en concreto no se observa la necesidad de tener constituida una Comisión técnica municipal para ello.

En este sentido, podría valorarse por el centro directivo la exigencia de que, de forma obligatoria, el Ayuntamiento tenga que constituir una Comisión técnica municipal que informe las obras y actuaciones, permitiéndose que sea el Ayuntamiento, el que en atención a su propia organización interna, establezca el modelo que considere más adecuado para la consecución del objetivo de protección de patrimonio público y, en su caso, constituir de forma voluntaria, si lo estima necesario, dicha Comisión.



Por último, respecto a la composición de la mencionada Comisión, se hace referencia a que la misma se encuentre integrada, al menos, por personas con titulación y experiencia en unas determinadas materias. En concreto, se menciona Arquitectura, Arquitectura Técnica, Arqueología, Historia, Historia del Arte y Antropología. A este respecto, y al objeto de disponer de una norma que pueda recoger la evolución cambiante en las titulaciones y cualificaciones profesionales, y que además evite el establecimiento de reservas de actividad para determinadas titulaciones, otorgando una prioridad a unos determinados profesionales, frente a otros profesionales igualmente capacitados para poder ejercer dichas funciones, se sugiere que la composición de dicha comisión pueda establecerse con un carácter más abierto, permitiendo que sea integrada por aquellos técnicos y profesionales capacitados para evaluar los proyectos, actuaciones y obras vinculados con el patrimonio histórico, sin establecer unas titulaciones concretas.

#### **VI.II.5. En cuanto a la incorporación del informe de evaluación de impacto patrimonial**

El AL añade un artículo 34 *bis* a la Ley 14/2007, en el que se prevé un Informe de "Evaluación de impacto patrimonial", con el tenor que se señala a continuación:

*"Artículo 34 bis. Evaluación de impacto patrimonial.*

*1. Cualquier obra o intervención que incida en bienes del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, o su zona de amortiguamiento, situados en Andalucía, incluirá en el proyecto que deba presentar ante la Consejería competente en materia de patrimonio histórico una evaluación de impacto patrimonial.*

*2. La evaluación de impacto patrimonial se ajustará al contenido que reglamentariamente se determine y comprenderá, al menos, la identificación de los potenciales impactos y la definición de las medidas de mitigación o compensación, que aseguren que el valor universal excepcional del bien patrimonio mundial no se vea afectado negativamente".*

La clasificación de bienes inmuebles que se encuentra recogida en el actual Título III de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, no realiza una identificación de los bienes del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ni de las denominadas zonas de amortiguamiento de los mismos. Tampoco se concretizan las obligaciones y responsabilidades en relación con la protección, tutela, conservación, salvaguarda y difusión de estos inmuebles del Patrimonio Mundial, su posible inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz o el mecanismo establecido para su control y protección.

En el caso de los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía recoge todas aquellas medidas adecuadas para proteger dicho patrimonio en el marco de todas aquellas obras o



intervenciones que incidan en los bienes inscritos en el mismo, de manera que se cumplan todos los requisitos exigidos para ello y que se establecen en el Título II de la mencionada Ley, en especial, y entre otros, en cuanto a los criterios y proyecto de conservación, informe de ejecución del proyecto de conservación, que deben cumplimentarse, igualmente, para cualquier obra o intervención que incida en dichos bienes.

En este sentido, sería necesario contar con la identificación clara del ámbito de aplicación de este Informe de evaluación, su necesidad y alcance concreto, su inexistencia para los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, así como la determinación de qué debe entenderse por zonas de amortiguamiento, todo ello en la medida que supone la introducción de una barrera o requisito administrativo para los responsables de su protección. Así pues, y atendiendo a los principios de buena regulación el establecimiento de este nuevo Informe tendría que contar con la adecuada motivación o justificación, de manera que no exista o pudiera existir otro mecanismo, ya en funcionamiento, que alcance el mismo objetivo sin la necesidad de incorporar esta nueva exigencia.

#### **VI.II.6. En relación con la inclusión de una reserva de actividad a determinadas titulaciones para la difusión e interpretación del patrimonio histórico**

Se añade un nuevo artículo 91 ter "Difusión e interpretación del patrimonio histórico" en el Título X del AL con la siguiente redacción:

*"La Administración Autónoma, con la finalidad de contribuir a la puesta en valor de los bienes integrantes del patrimonio histórico, a la calidad en la transmisión de su conocimiento, a la comunicación de sus valores y a una mayor concienciación en su protección y conservación, promoverá que las actividades de difusión, interpretación, documentación y presentación al público sobre dichos bienes se realicen, por personas con titulación y experiencia en las materias, entre otras, de Arquitectura, Humanidades, Arqueología, Historia, Historia del Arte y Antropología, en función de la especialización sectorial de los bienes objeto de dichas actividades, 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, y que particularmente se haga de manera que no se perpetúen los roles de género y pongan de manifiesto la contribución de la mujer en la cultura, en general, y en el patrimonio histórico, en particular."*

El centro directivo en la memoria de evaluación de la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas (Anexo II) remitido a la ADCA menciona sobre esta cuestión que la regulación propuesta pretende promover la cualificación y calidad de las actividades de difusión e interpretación del patrimonio histórico, de modo que se realicen por personas con titulación y experiencia suficiente en materias como Arquitectura, Humanidades, Arqueología, entre otras, si bien considera que esta redacción "podría incidir de alguna manera en la competencia efectiva del mercado". En



igual sentido, en el punto 2.d del citado Anexo II se señala que será un ulterior desarrollo reglamentario el que determine las medidas y el alcance de la incorporación de otros sectores profesionales a la difusión e interpretación del patrimonio histórico.

En efecto, el establecimiento de un listado de titulaciones y experiencia en determinadas materias, supone, en la práctica, una "reserva de actividad" hacia unos profesionales frente a otros que igualmente estarían suficientemente cualificados para poder realizar dicha interpretación y difusión del patrimonio de que se trate. Hay que señalar que requerir una titulación concreta o determinada formación o habilitación, supone una barrera al acceso y ejercicio de la actividad. En general, las reservas de actividad suponen una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución y un límite al acceso a una actividad económica y su ejercicio, por lo que, en todo caso, deberán estar justificadas en razones de interés general y, especialmente, de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM.

En concreto, el artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y que sean proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

Sobre esta cuestión, debe indicarse que las Autoridades de competencia, tanto nacional (el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC), cuyas funciones ha asumido la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como autonómicas (entre otras, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA)) han desarrollado numerosas actuaciones sobre esta materia, en especial en relación con el sector de servicios profesionales<sup>11</sup>, con el fin de mejorar las condiciones de competencia en el mismo.

Del contenido de dichos trabajos, junto con las resoluciones sobre expedientes sancionadores que han sido emitidas sobre la presente materia, puede advertirse la posición que las Autoridades de competencia han mantenido en relación con situaciones que puedan constituir una reserva de actividad a favor de determinados

---

<sup>11</sup> Así, al margen de los numerosos expedientes sancionadores que han sido tramitados en este ámbito por el establecimiento de reservas de actividad, desde la óptica de la promoción de la competencia pueden mencionarse los siguientes informes:

- Informe sobre el proyecto normativo 110/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, de noviembre de 2013 (CNMC)
- Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, de 18 de abril de 2012 (CNC)
- Informe y recomendaciones en relación con la negativa de distintas Administraciones Públicas a la autorización de proyectos energéticos firmados por Ingenieros de Minas, de 2010 (CNC)
- Informe 06/09 denominado "Informe sobre Promoción de la Competencia en los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía", de 2009 (CDCA)
- Informe sobre el sector de los servicios y colegios profesionales, de 2008 (CNC)
- Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España, de 1992 (TDC)



profesionales o colectivos, por sus evidentes efectos negativos sobre la libre competencia, al establecer limitaciones en la oferta de servicios en el mercado, que solo bajo excepcionales circunstancias podrían estar justificadas. En definitiva, desde la óptica de competencia, no debe atribuirse necesariamente a los poseedores de una determinada titulación la reserva de una profesión o actividad profesional específica, salvo que ello esté justificado por criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, en la medida en que dichas actividades, total o parcialmente, puedan ser desarrolladas por otros profesionales, que reúnan la cualificación o capacitación técnica necesaria y suficiente para poder desempeñar dicha actividad.

A este respecto, y centrándonos en el caso que nos ocupa, si bien en la Exposición de Motivos y en la memoria justificativa del AL se menciona como razón para establecer dichas titulaciones concretas la promoción de una cualificación y calidad de las actividades de difusión e interpretación del patrimonio histórico, difícilmente podría encontrarse justificada por razones de interés general esta motivación. En efecto, la calidad de las actividades divulgativas no puede garantizarse a través de una titulación específica. Una medida así no podría entenderse proporcionada y no discriminatoria, en la medida en que existen otros mecanismos que podrían garantizar que los servicios ofrecidos no adolezcan de alguna carencia, o que permitieran conocer si realmente se está produciendo alguna actividad divulgativa o interpretativa que pueda ser considerada errónea o de mala *praxis* profesional, como podrían ser los servicios de quejas, reclamación y arbitraje, así como de denuncia, en su caso, que pudieran articularse para favorecer y promover la calidad en la prestación de estos servicios.

Asimismo, hay que considerar que de forma continuada surgen nuevas titulaciones y estudios superiores tanto en formación profesional como universitaria, o de cualquier otro tipo, que pueden aportar las cualificaciones necesarias que permitieran ejercer la profesión de intérprete y divulgador del patrimonio histórico. El desarrollo de esta actividad económica debería poderse llevar a cabo por todos aquellos profesionales que estén capacitados para ello, independientemente de una titulación o experiencia previa concreta.

Adicionalmente, es necesario reflexionar en relación con la reserva de actividad establecida en la normativa turística en relación con los guías de turismo a la que se hace referencia en el artículo objeto de análisis. Sobre esta cuestión es preciso informar que el CDCA ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones, en concreto a través de los siguientes informes emitidos en el marco de las competencias y funciones de la Agencia establecidas en el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía:

- Informe N 03/14, de 28 de abril de 2014, sobre el Proyecto de Decreto regulador de Guías de Turismo de Andalucía. (Actual Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía).
- Informe N 2/11, de 24 de febrero de 2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo de Andalucía. (Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía).



• Informe N 12/09, de 8 de junio de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se transpone en Andalucía la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior.

En dichos Informes, este Consejo viene a poner de manifiesto que *“esta exigencia implica una restricción a la competencia en tanto que se supedita el ejercicio de la actividad profesional de los guías de turismo al reconocimiento por parte de la administración de una determinada cualificación profesional. Esto es, en la medida en que este reconocimiento administrativo es necesario y habilitante para el ejercicio de la actividad profesional, en la práctica, se configura y acaba operando como un régimen de autorización.”* Y concluía que el mantenimiento de este régimen *“se antoja contradictorio con los requerimientos que ha de cumplir cualquier régimen de autorización”*, en aplicación de lo dispuesto en la Directiva de Servicios, así como en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Partiendo de la premisa anterior, en el Informe N 03/14, sobre el proyecto de Decreto (actualmente, Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía), se dedica un apartado (V.a) a la mencionada habilitación para operar como guía de turismo en los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, en el que se examina, entre otras cuestiones, el motivo invocado por la entonces Consejería de Turismo y Comercio para mantener el régimen de autorización dentro de la regulación de la actividad de los guías de turismo, basado en la concurrencia de una razón imperiosa de interés general respecto a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, al ser estas las instalaciones donde ejercen su actividad profesional. Sobre esta cuestión, este Consejo en el citado apartado recuerda que:

*“Según la LGUM, la protección del patrimonio histórico actúa como razón imperiosa de interés general cuando el operador emplee instalaciones o infraestructuras físicas para ejercer su actividad económica y estas puedan generar daños sobre el patrimonio histórico-artístico, de modo tal que esas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación (artículo 17.1.b de la ley). Se refiere, por tanto, a los daños que esa instalación física ocasione en bienes del patrimonio. El argumento que sostiene la Consejería de Turismo y Comercio para exigir una habilitación a quienes, de manera habitual y retribuida, presten servicios de información turística, expliquen los bienes del patrimonio histórico andaluz o transiten por ellos no responde al supuesto regulado por la LGUM.*

(...)

*Con el requisito de habilitación se puede inferir que la Consejería de Turismo y Comercio está introduciendo un régimen autorizador que obstaculiza el libre acceso de distintos profesionales, sin que haya opuesto argumentos convincentes que permitan colegir las razones imperiosas de interés general que lo justifiquen.*



*Por todo ello, se sugiere reformular la alternativa elegida, replanteándose si el régimen autorizatorio (habilitación) es proporcionado y está plenamente justificado. Esto implica que debe valorarse la posibilidad de que el objetivo de interés general que se intenta proteger pueda hacerse con una medida menos restrictiva, consiguiendo así la mínima distorsión posible.”*

Llegando a concluir este CDCA que: “no parece aconsejable que, además de la cualificación profesional, se imponga con carácter adicional un requisito de habilitación que opera como régimen de autorización para los sujetos que deseen ejercer la actividad de guía de turismo, puesto que la mera obtención de la cualificación profesional exigida debería bastar para poder ejercer la actividad en todo el territorio estatal cuando se exija disponer de ella para el ejercicio de la actividad turística, sin necesidad de controles previos adicionales, tales como la inscripción en un registro, la colegiación o la obtención de una autorización. Existen alternativas regulatorias de carácter menos restrictivo, como serían a modo de ejemplo el establecimiento de mecanismos de control a posteriori de la actividad, como la inspección administrativa, las políticas de evaluación y certificación voluntaria, la elaboración de cartas de calidad y el fomento de la evaluación independiente concertada con consumidores y usuarios.”

Por todo lo anterior, se traslada la necesidad de que ese centro directivo suprima la reserva de actividad establecida en el nuevo artículo 91 ter “Difusión e interpretación del patrimonio histórico” en el Título X del AL, permitiendo que la interpretación y difusión del patrimonio histórico pueda ser llevada a cabo por todos aquellos profesionales capacitados para ello y no en función de la posesión de una titulación concreta.

#### **VI.II.7. Otras consideraciones de interés**

Es oportuno, llegados a este punto, poner de manifiesto algunas consideraciones sobre un aspecto contenido en la Ley 14/2007 que, si bien no se encuentra recogido entre las modificaciones planteadas en el presente AL, sería conveniente su incorporación. Debe tenerse en cuenta que este Consejo no tuvo ocasión de pronunciarse sobre el contenido de la actual Ley 14/2007, dado que en el momento de su aprobación, este Organismo aún no se había creado. Por este motivo, resulta el presente AL una oportunidad para poder analizar y efectuar recomendaciones sobre alguno de los aspectos contenidos en la misma, que podría tener un significativo impacto desde el punto de vista de competencia, de una regulación económica eficiente y especialmente desde la óptica de unidad de mercado.

En concreto, se considera de interés el análisis de la regulación sobre la dirección de las actividades arqueológicas recogida en el artículo 57 de la Ley 14/2007<sup>12</sup>, que contempla

<sup>12</sup> Artículo 57. Obligaciones de la dirección de la actividad arqueológica

1. La dirección de los trabajos se ejercerá personalmente por su responsable, no ausentándose del lugar de la actividad arqueológica durante su ejercicio sin justificar debidamente su ausencia en el libro diario de la actividad y sin haber delegado su responsabilidad en persona que reúna los requisitos de titulación, especialización y conocimientos de la problemática del yacimiento.
2. La dirección tendrá las siguientes obligaciones:



la obligatoriedad de la presencia permanente del director arqueólogo durante la intervención arqueológica, con independencia de la envergadura de la misma y sin que pueda compatibilizarla o simultanearla con otras intervenciones.

Sobre este particular, merece destacar que la ADCA ha tenido conocimiento, por su condición de punto de contacto de la LGUM, del expediente<sup>13</sup>, sobre Arqueología en Andalucía, tramitado por parte de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SCUM), al amparo del artículo 28 de la LGUM. En dicho asunto, un profesional arqueólogo informaba sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de las actividades de dirección en intervenciones arqueológicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se encontraban plasmadas en el artículo 57 de la Ley que ahora se pretende modificar (Ley 14/2007, de 26 de noviembre) y en el artículo 26 del Decreto 168/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas (en adelante, RAA).

La SCUM concluía, en su Informe final de 4 de mayo de 2018, que las obligaciones y requisitos establecidos para la realización de las actividades arqueológicas y, en particular, los relativos a la actuación de los directores, estaban motivados en la necesidad de proteger y conservar el patrimonio histórico, lo que pretendía garantizarse a través de la formación, experiencia y dedicación suficiente por parte de los que intervienen en las mismas. Sin embargo, en relación con la necesaria dedicación suficiente que se transforma en exclusiva y no compatible con otras actividades arqueológicas, señalaba lo siguiente: *“la exigencia presencial del director de una actividad arqueológica durante el desarrollo de la misma (permitiendo un total de ausencias justificadas, nunca superior al veinticinco por ciento de las jornadas que comprenda la actividad), y en consecuencia, la imposibilidad de simultanearla con otras intervenciones de acuerdo con los términos del artículo 26 RAA referido podría resultar desproporcionada en los términos del artículo 5 de la LGUM”*. En igual sentido, mencionaba:

*“Cabría plantearse, por ejemplo, si la protección y conservación del patrimonio arqueológico admitiría modular la exigencia de la presencia del director en el lugar de la intervención durante el desarrollo de la misma, atendiendo a criterios objetivos como podrían ser el tipo o la modalidad de la intervención, o si la misma implica un actividad continua o solo actuaciones puntuales en el tiempo. Igualmente cabría plantear la presencia continua en el lugar de la intervención de profesionales suficientemente*

---

a) Comunicar fehacientemente con una antelación de cuarenta y ocho horas, a los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico el día que vayan a comenzar los trabajos, y el día de su terminación, haciéndolo constar en el libro diario.

b) Llevar un libro diario en el que anotaran sus incidencias y ordenes que se produzcan.

c) Depositar los materiales encontrados en el museo o centro que se señale en la autorización de la actividad.

d) Presentar, de la manera que reglamentariamente se determine, la memoria científica en sus distintas modalidades con los resultados obtenidos, un inventario detallado de los materiales encontrados y el acta de entrega de los citados materiales al museo o centro correspondiente”.

<sup>13</sup> 28.110 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arqueología Andalucía



*capacitados, aun sin estar siempre presente el director, y sin menoscabo de la responsabilidad de ese Director”.*

Se recogía pues, la necesidad de articular otros requisitos y condiciones que, combinando la necesaria protección y conservación del patrimonio arqueológico, ocasionasen la menor distorsión a la actividad económica.

Por todo lo anteriormente mencionado, se considera de interés trasladar a ese Centro directivo la oportunidad de evaluar desde la óptica de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado, y en coherencia con lo dictado por el Informe de la SCUM en cuanto al cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la LGUM, la limitación del mencionado artículo 52 a la actividad arqueológica e incorporar en la tramitación del presente AL la modificación de dicho precepto, modulando la presencia del director en el lugar de la intervención arqueológica, atendiendo a criterios objetivos, como podrían ser la modalidad de la intervención, sus características, la posible suplencia en la intervención de profesionales suficientemente capacitados, o la dirección compartida entre varios profesionales.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

## DICTAMEN

**PRIMERO.-** En relación con el Informe preceptivo propuesto en la nueva redacción del apartado 4 del artículo 29 por el Anteproyecto de Ley, en concreto, respecto de su exigencia para los “documentos complementarios”, y al objeto de dotar de una mayor certidumbre y seguridad jurídica, sería necesaria una mayor especificación de los documentos a los que se refiere la norma, recogándose una relación completa y tasada de los mismos.

**SEGUNDO.-** La ampliación de los supuestos susceptibles de Informe contemplados en la nueva redacción del apartado 4 del artículo 29, podría suponer una traba administrativa en la tramitación de los procedimientos de ordenación urbanística, considerándose que habrá de incluirse la motivación de la necesidad en una concreta razón imperiosa de interés general a proteger, que debiera quedar reflejada en el texto normativo. Igualmente, habría de tenerse en cuenta que la medida ha de ser proporcionada, al no existir otra menos restrictiva para alcanzar el objetivo público perseguido que, en este caso, es la protección del patrimonio histórico.



**TERCERO.-** En relación con la modificación del artículo 33 de la Ley 14/2017 y los regímenes de intervención administrativa previstos, y con el objetivo de dotar de una mayor seguridad jurídica al texto, habría de especificarse si las obras exceptuadas de autorización estarían afectadas o no por el régimen de comunicación previsto en el apartado 5 del artículo mencionado.

**CUARTO.-** En cuanto al régimen de comunicación previsto en el apartado 5 del artículo 33, propuesto en el Anteproyecto de Ley, habría de atenderse a lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 y el artículo 17 apartados 3 y 4 de la LGUM. En concreto, debe considerarse que la regulación propuesta para la comunicación supone un nivel de exigencia en la documentación similar al del régimen de autorización previsto en el mismo artículo 33, sin que, por otra parte, se exprese el sentido del silencio para dicha comunicación. Igualmente, el centro directivo debiera motivar la necesidad de los mecanismos de intervención determinados en el Anteproyecto de Ley, identificando la razón imperiosa de interés general que trata de proteger, así como acreditando la proporcionalidad de dichos mecanismos.

**QUINTO.-** En relación con la atribución de competencias a los Ayuntamientos para autorizar determinadas obras y actuaciones sobre el patrimonio histórico, prevista en la redacción propuesta del artículo 40, el objetivo perseguido por el centro directivo se valora de manera altamente positiva desde la óptica de competencia y mejora de la regulación económica, al suponer la eliminación de un trámite que podría impedir o condicionar el ejercicio de actividades por los operadores económicos. No obstante, al objeto de dotar de mayor seguridad jurídica se recomienda una mayor concreción en cuanto al procedimiento específico que habrá de seguir el Ayuntamiento para llevar a cabo dicha autorización.

**SEXTO.-** En relación con la obligación de disponer los Ayuntamientos de una Comisión técnica municipal y la exigencia de determinadas titulaciones para los miembros de la misma, conforme a la redacción propuesta del artículo 30.4, y puesto en relación con el artículo 40.3 de la Ley 14/2007, así como con la modificación propuesta en el Anteproyecto de Ley en cuanto a la desaparición de la delegación de competencias, el centro directivo podría valorar la necesidad de la exigencia de la constitución de forma obligatoria de dicha Comisión.

En referencia a las titulaciones exigidas, se considera que el texto podría hacer referencia en términos más genéricos a que estuviera compuesta por técnicos y profesionales capacitados, sin establecer titulaciones concretas. Con ellos, se estaría contemplando la posibilidad de recoger la propia evolución en las titulaciones y cualificaciones profesionales, evitando además reservas de actividad para determinadas titulaciones.

**SÉPTIMO.-** En relación a la incorporación del Informe de evaluación de Impacto Patrimonial en referencia a cualquier obra o intervención que incida en bienes del Patrimonio Mundial de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, o su zona de amortiguamiento, conforme a la redacción propuesta



para el artículo 34.bis, y atendiendo a los principios de buena regulación, habría de motivarse la necesidad de dicho Informe, así como su proporcionalidad, analizándose la existencia de otros mecanismos ya en funcionamiento con los que se pudiera alcanzar el objetivo perseguido por la norma.

**OCTAVO.-** En relación con la inclusión de una reserva de actividad a determinadas titulaciones para la difusión e interpretación del patrimonio histórico, prevista en la redacción propuesta para el nuevo artículo 91 ter, hay que recordar que no debe atribuirse necesariamente a los poseedores de una determinada titulación la reserva de una profesión o actividad profesional específica, salvo que esté justificado por criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Dicha reserva no estaría justificada por la razón de cualificación y calidad de las actividades de difusión e interpretación del patrimonio histórico, argumentada por el centro directivo.

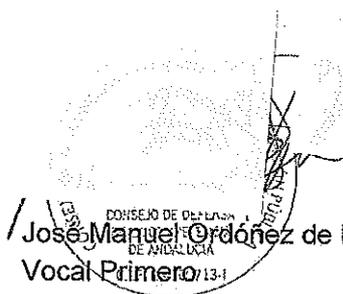
Conforme al artículo 5 de la LGUM, las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Conforme a la LGUM, la protección del patrimonio histórico actúa como razón imperiosa de interés general cuando el operador emplee instalaciones o infraestructuras físicas para ejercer su actividad económica y estas puedan generar daños sobre el patrimonio histórico-artístico.

Por ello, y por las razones expuestas en el cuerpo del Informe, habría de suprimirse la reserva de actividad propuesta.

**NOVENO.-** Se traslada al centro directivo la oportunidad de valorar desde la óptica de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado, la modificación del artículo 52 de la Ley 14/2007, y en coherencia con el Informe 28.110 de 4 de mayo de 2018 emitido por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.



Isabel Muñoz Durán  
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro  
Vocal Primero



Luis Palma Martos  
Vocal Segundo