

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTUACIONES ARQUEOLÓGICAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA ASÍ COMO LAS CONDICIONES DE CUSTODIA, TRASLADO, ENTREGA, DEPÓSITO, INVESTIGACIÓN, RESTAURACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS MATERIALES DE NATURALEZA ARQUEOLÓGICA DEPOSITADOS EN LOS MUSEOS INTEGRANTES DEL SISTEMA VALENCIANO DE MUSEOS

Visto el proyecto de referencia, de conformidad con el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, con carácter preceptivo y no vinculante, se informa:

PRIMERO.- Objeto

El proyecto de decreto que se informa tiene por objeto establecer la regulación de las actuaciones arqueológicas en la Comunitat Valenciana, así como la regulación de las condiciones de custodia, traslado, entrega, depósito, investigación, difusión y restauración de los materiales de naturaleza arqueológica depositados en los museos integrantes del Sistema Valenciano de Museos.

SEGUNDO.- Estructura

En el proyecto de decreto, a continuación del título se incluye la parte expositiva denominada preámbulo, que hace alusión a los antecedentes de la disposición, declara los motivos que han dado lugar a su elaboración, los objetivos y finalidades que se pretenden satisfacer, así como las líneas generales de su contenido de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero,



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En cuanto a la estructura del proyecto normativo se realizan las siguientes observaciones:

1. En cuanto al título. (artículos 4 y 6 Decreto 24/2009) El título de los proyectos normativos indicará el rango del proyecto normativo, su número y fecha, así como el objeto o contenido de éste. El título del proyecto de decreto del Consell constará de los siguientes elementos:

- a) Tipo de norma
- b) Número y año (se dejará un espacio en blanco hasta que sea asignado)
- c) Fecha de su aprobación por el Consell (se dejará un espacio en blanco hasta su aprobación)
- d) Órgano que aprueba la norma
- e) Indicación del objeto

Además hay que tener en cuenta que durante la tramitación del proyecto de elaboración, y en tanto no se produzca la aprobación, el título se indicará con la expresión *“proyecto de decreto del Consell”* por lo que no se empleará la expresión *“borrador de decreto”*

2. En cuanto al índice. (artículo 8 y 9 del decreto 24/2009) Los proyectos normativos incluirán un índice cuando así lo exija su contenido o extensión. El índice que se insertará a continuación del título, contendrá las distintas divisiones del proyecto con sus respectivos títulos. Esta Abogacía considera la conveniencia de incluir un índice teniendo en cuenta la extensión del texto y su división en títulos y capítulos



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

3. En cuanto a la estructura del proyecto normativo. (artículos del 7 al 16 del Decreto 24/2009) Sería:

Título

Preámbulo (parte expositiva)

Fórmula aprobatoria

Parte dispositiva que se divide en :

1) articulado

2) parte final

El proyecto de decreto objeto del presente informe debería ajustarse a dicha estructura. No puede incluirse en un anexo el articulado del proyecto normativo. Al respecto, el artículo 36 del citado Decreto 24/2009, bajo la rúbrica “*contenido de los anexos*” dispone lo siguiente:

“sin perjuicio de lo dispuesto en los dos artículos siguientes, los anexos contendrán:

- 1. Aquellos aspectos que no puedan expresarse mediante la escritura.*
- 2. Las relaciones de personas, bienes, lugares y elementos análogos, respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.*
- 3. Los acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo*
- 4. Aquellos otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en el proyecto normativo como anexo.”*

TERCERO.- Ámbito competencial y marco normativo.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece, en su artículo 12 que la Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico, y con este fin la Generalitat ostenta la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental,



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. (artículo 49.1.5 del Estatuto de Autonomía)

En ese sentido, la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, en cuanto al patrimonio arqueológico, establece que forman parte del patrimonio arqueológico valenciano los bienes inmuebles, objetos, vestigios y cualesquiera otras señales de manifestaciones humanas que tengan los valores propios del patrimonio cultural y cuyo conocimiento requiera la aplicación de métodos arqueológicos.

Dado que el contenido de la norma propuesta desarrolla directamente la legislación sobre patrimonio cultural valenciano, su aprobación corresponde al titular de la potestad reglamentaria autonómica, al Consell, y con rango de Decreto del Consell (criterio conforme en el Dictamen nº 547/2011 y en el 14/2014, entre otros, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana).

La propuesta corresponde al Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte en virtud de la atribución de competencias efectuada por el Decreto 155/2015, de 18 de septiembre del Consell, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

CUARTO.- En el procedimiento de aprobación, deben seguirse los trámites establecidos en el artículo 43 de la Ley del Consell y en el Título III del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos, a la audiencia concedida a los órganos consultivos y a la norma o normas que habiliten al órgano para dictar la disposición, salvo que por su número sea aconsejable su inclusión en la parte expositiva. En todo caso, deberá hacer referencia a los informes o consultas de aquéllos órganos cuya regulación así lo exige.

Además, el artículo 14 del citado Decreto, respecto a la fórmula aprobatoria de los proyectos de decreto del Consell, de decreto legislativo y de decreto-ley, indica en su apartado primero lo siguiente:

“1.En los proyectos de decreto del Consell, de decreto legislativo y de decreto-ley se hará referencia, además de lo dispuesto en el artículo anterior, a la propuesta del conseller o consellers correspondientes, y a la deliberación previa del Consell, con indicación expresa de la fecha de la reunión.”

Se observa que, únicamente, se ha remitido a esta Abogacía el proyecto de decreto, una memoria económica y un informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el decreto en cuestión.

Al respecto, se deberá incluir en el expediente la resolución del Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte por la cual se acuerda la iniciación del expediente de elaboración del proyecto de decreto y se encomienda su tramitación a un órgano superior o directivo de la Conselleria, de conformidad con lo que dispone el artículo 39 del Decreto 24/2009.

Por otra parte, en la medida en que pudiera incidir en el ámbito del resto de las Consellerias y de Presidencia, se deberá remitir una copia del expediente a fin de que, en el término máximo de diez días, emitan informe.



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

Se recuerda, además, que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece, con carácter de norma básica, que los proyectos de disposiciones de carácter general que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género. Se recomienda la elaboración de dicho informe con la debida diligencia, teniendo en cuenta el criterio manifestado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el FJ4 de su Sentencia 3429/2014, de 1 de octubre, en cuanto a que la ausencia o insuficiencia de dicho informe es determinante de la nulidad de la norma. El informe ha de ser suficiente y motivado

“En el presente supuesto se ha de cumplir rituariamente un trámite, pero de forma insuficiente e inmotivada. Esta Sala desconoce si en el Derecho controvertido están comprometidos los principios de igualdad de trato y oportunidades por razón de género, pero lo cierto es que la Administración autonómica no lo explica debiendo hacerlo, vulnerando con ello los arts.15 y 19 de la Ley Órgánica 3/2007, de 22 de marzo, e incurriendo por tanto en un vicio de nulidad, cuyos efectos vendrán ligados a los pronunciamientos que seguidamente se harán sobre el fondo del litigio.” (Sentencia 3429/2014)

A su vez, se recuerda que en el expediente deberá incluirse un informe que con carácter preceptivo establece el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el cual se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Dicho artículo en su apartado primero establece lo siguiente:

“1. La aprobación o modificación de toda normativa reguladora de un procedimiento administrativo competencia de la Generalitat, relativo a los sujetos referidos en el



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

número 1 del artículo 2, requerirá la realización previa de un documento de análisis de administración electrónica por parte del departamento, órgano o unidad que proponga dicha aprobación”.

Por otra parte, cabe añadir como novedad que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, modificada a su vez por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece:

Veintiuno. Se añade el artículo 22 quinquies, que queda redactado como sigue:

Artículo 22 quinquies Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”.

Según la disposición final quinta que modifica la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de familias numerosas, añade su apartado 3 una nueva disposición adicional del impacto normativo, el impacto de la familia.

También es preceptiva la emisión de dictamen por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre.

Por otra parte, se deberá incorporar al expediente informe de la Subsecretaria de la Conselleria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.2.d) de la Ley 5/1983



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

Finalmente, se deberá tener en cuenta que en aras al principio de eficacia pueden solicitarse los informes correspondientes en su condición de urgentes para su pronta tramitación y con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos previstos.

QUINTO.- Contenido.

Se observa que en los artículos 7, 8 , 9 y 10 del proyecto de decreto no se respeta el principio de separación de las fases de instrucción y de resolución en el procedimiento administrativo. Por ello, se considera que los órganos competentes para resolver no deben ser los mismos que ostentan la competencia para instruir.

Se observa que el artículo 21 de proyecto que se informa hace una remisión al artículo 17 de dicho proyecto sin que existe relación alguna. Asimismo, el artículo 41 del proyecto de decreto hace una remisión al artículo 62 de la citada Ley 4/1998, sin que parezca que tengan relación pues el artículo 41 versa sobre la Carta Arqueológica de la Comunitat valenciana, mientras que el artículo 62 de la ley versa sobre actuaciones arqueológicas o paleontológicas previas a la ejecución de la obra.

Al respecto, se ha de tener en cuenta lo indicado en el artículo 3.3 del Decreto 24/2009, de manera que se facilite el manejo de la norma a través de una adecuada estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles.

En el artículo 13 del texto se indica "... de acuerdo con el modelo reflejado en el Anexo I del presente reglamento". Sin embargo el texto no incorpora ningún modelo.

Se deberá tener en cuenta que la posibilidad de suspensión o anulación de las autorizaciones deberá ser motivada.



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 28.2 del Decreto 24/2009 las disposiciones irán tituladas. El título expresará brevemente el contenido de la disposición.

En cuanto a la disposición derogatoria el Decreto 24/2009 indica que en los proyectos normativos se incluirá una disposición derogatoria única en la que se establecerá una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones derogadas, cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación y que será del siguiente tenor “asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Por ello, las tres disposiciones derogatorias se deben incluir en una denominada “**única**” aplicando los criterios indicados anteriormente, de acuerdo con el artículo 32 del Decreto 24/2009.

Se observa que en la disposición final segunda se dice “*Diari Oficial de la Generalitat*” en lugar de “*Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*”

A su vez, en la fórmula promulgatoria se menciona incorrectamente la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.

Se observan erratas mecanográficas a lo largo del texto, por ejemplo: en el preámbulo, artículo 6.2, artículo 7.3, artículo 36.3, artículo 42.5, artículo 43.1, artículo 53.1 y 2, artículo 54.2, artículo 56.6

Por último, se pasa del artículo 56 al artículo 58 (se ha omitido el artículo 57). Por lo que se deberá reestructurar el texto.



CD217/2016
CEICE/1046/2016
C/I/11196/2016

Al respecto, se recuerda la importancia de los requisitos formales que configuran el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general pues su correcto cumplimiento da garantías de legalidad, necesidad y oportunidad de la norma. Por ello, su observancia ha de ser tan rigurosa como la de los preceptos de carácter substantivo propios de la materia que se regula.

Valencia, 7 de septiembre de 2016
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Carmen Ojeda Cubero