



DICTAMEN 1/2019
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
INSTITUCIONES MUSEÍSTICAS DE
EXTREMADURA

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE INSTITUCIONES MUSEÍSTICAS DE EXTREMADURA.

I- ANTECEDENTES.

Mediante escrito de la Secretaria General de la Consejería de Cultura e Igualdad fechado el 14 de diciembre, se nos solicita emisión de Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Instituciones Museísticas de Extremadura**, junto con la documentación anexa a la que luego nos referiremos, todo ello, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 7 de Marzo de 2019 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de la correspondiente Exposición de Motivos; seis Títulos, divididos a su vez en 55 artículos; dos Disposiciones Adicionales; dos Transitorias; tres Derogatorias y cuatro Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos comienza, en su apartado I, expresando que este Proyecto de Ley se integra en los preceptos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de las mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura y ello porque en su artículo 17 establece obligatoriedad a los titulares de las Instituciones Museísticas de Extremadura de elaborar estadísticas de visitantes desagregadas por sexos, y en su artículo 22 una representación equilibrada en la designación y composición de la Comisión Técnica de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Igualmente cumple lo estipulado en el artículo 7.12, del Estatuto de Autonomía, que regula sobre la igualdad de la mujer en todos los ámbitos de la vida pública, familiar, social, laboral económica y cultural.

Más adelante se nos habla de la normativa habilitante para el presente Anteproyecto de Ley:

Estatuto de Autonomía de Extremadura artículo 9.1.48.

Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, puesta en relación con la Constitución española en su artículo 46 y modificada parcialmente por ley 3/2011, de 17 de febrero.

Decreto 110/1996, de 2 de julio, por el que se crea la red de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes de Extremadura.

Y Resolución de 9 de mayo, de la Secretaria General Técnica que posibilita la firma de convenios para la gestión de museos cuya titularidad es del Estado.

Toda esta legislación anterior, según reza en la Exposición de Motivos, aun cuando ha cumplido sus objetivos, resulta en la actualidad insuficiente dado el notable cambio que han experimentado los hábitos y demandas de los usuarios para con las Instituciones Museísticas. Ello hace que la Junta de Extremadura, consciente de estas necesidades, legisle nuevas normas que permitan regularla de forma exhaustiva teniendo en cuenta nuevos parámetros y exigencias de la sociedad actual, ampliando sus posibilidades y enriqueciendo la oferta de los servicios a la ciudadanía. Todo ello, sin olvidar el incremento que han experimentado las Colecciones Museográficas y los Centros de Interpretación.

III.- VALORACIONES

A) Sobre los Documentos que acompañan al Anteproyecto de Ley.

En este apartado valoramos de manera sucinta algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley y de la documentación que se aporta con ella, conforme dispone el artículo 69, puesto en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la pertinente en cumplimiento de los

artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se relacionan a continuación:

Documento 1.- Informe de la Abogacía sobre la comunicación previa al Consejo de Gobierno.

Documento 2.- Informe de Necesidad y Oportunidad en relación con el Anteproyecto de ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Documento 3.- Memoria Económica acerca del Anteproyecto de ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Documento 4.- Tabla de vigencias de Disposiciones Anteriores

Documento 5.- Informe de Evaluación sobre el trámite de audiencia.

Documento 6.- Informe de Simplificación de la Inspección General de Servicios.

Documento 7.- Informe de Impacto de Género en relación al Anteproyecto de ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Documento 8.- Informe de Impacto sobre el empleo.

Documento 9.- Informe de la Secretaría general sobre el Anteproyecto de Ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

De entre toda esta documentación anexa al Anteproyecto comentaremos aquella de mayor relevancia, a juicio de este Consejo Económico y Social, poniendo de manifiesto, con carácter general, que se ha observado un cambio positivo a la hora de confeccionarla:

Informe de Necesidad y Oportunidad en relación con el Anteproyecto de ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Citado Informe, además de ratificar la necesidad ya expresada en la Exposición de Motivos de contar con una normativa específica y más acorde con las demandas de la ciudadanía, viene a poner de manifiesto que la Comunidad Autónoma de Extremadura, en contraposición con otras Comunidades, aún no cuenta con un marco jurídico específico que regule y defina, tanto la tipología de las instituciones museísticas, como su organización, creación, estructura y gestión de sus fondos.

La Memoria Económica acerca del Anteproyecto de Ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.

Dicho Informe destaca que en principio no hay impacto sobre los ingresos públicos porque, a pesar del régimen sancionador previsto, esto no supondría una fuente de ingresos aún aplicando las sanciones en sus escalas máximas.

En cuanto a las consecuencias que puedan afectar al gasto, a pesar de no ver actuaciones que puedan implicar gastos extraordinarios sí destaca algunas actuaciones que podrían contribuir a un incremento de las partidas en sus respectivos capítulos:

- i) La adecuación de las estructuras organizativas del personal al servicio de Museos y Artes visuales.
- ii) Formación del personal destinado a las instituciones museísticas.
- iii) La puesta en marcha de políticas de subvención que faciliten la incorporación de los centros que cumplan los requisitos exigidos por la nueva normativa.
- iv) Dotaciones para emprender políticas museísticas coordinadas.
- v) Generar fondos para acometer actuaciones de restauración de piezas y conservación preventiva.

No obstante el Informe finaliza diciendo que en todo caso se abordará en función de las disponibilidades presupuestarias con las que cuente la Dirección General correspondiente.

El **Informe de Simplificación de la Inspección General de Servicios**, advierte que el doble requisito de comunicación y declaración responsable, contemplado en Anteproyecto de Ley en su artículo 11 para la Creación, Reconocimiento y Disolución de Museos, Colecciones Museográficas y Centros de Interpretación, puede no estar alineado con el principio de simplificación administrativa regulado en el artículo 39.2 del Estatuto de Autonomía. Recomendado que sea sopesado.

En lo que respecta al **Informe de Impacto de Género**, aunque este resuelve negativamente por considerar que citado Anteproyecto no tiene en cuenta la situación de la mujer y del hombre y no contempla medidas para ayudar a eliminar las desigualdades existentes y promover la igualdad de oportunidades, sin embargo el texto del Anteproyecto de Ley que llega para ser dictaminado recoge estas recomendaciones, como luego veremos.

El **Informe de Impacto sobre el empleo** valora que ciertas actuaciones del Anteproyecto de Ley puedan tener impacto indirecto en la creación de empleo y en concreto las referentes a la adecuación de las estructuras organizativas del personal en el servicio de Museos y Artes Visuales; la formación del personal destinado a las Instituciones Museísticas; la puesta en marcha de políticas de subvenciones que faciliten la incorporación a las distintas tipologías de las Instituciones; la dotación para emprender las políticas museísticas coordinada y las dotaciones para acometer las actuaciones de restauración y conservación de piezas. Pero, no obstante opinan que la aplicación de la norma no supondrá la creación de empleo de manera directa, ni la destrucción del mismo.

En última instancia, utilizando sus mismas palabras, la puesta en marcha de la Ley en cuanto supone labores de colaboración, coordinación y gestión de recursos entre todas las instituciones y con otros ámbitos, como el educativo o el turístico, se prevé que se pueda asegurar el empleo de más de 250 personas.

No obstante, este Consejo sigue considerando el carácter tan genérico que desprende siempre este Informe. Aún siendo consciente que las estimaciones de empleo puedan resultar difíciles y cómo la puesta en marcha de la presente Ley pueda incidir directamente en la creación del mismo, echamos en falta la realización de análisis, previsiones e interpretaciones realizadas desde el Observatorio de Empleo y del Servicio Extremeño Público de Empleo.

Por último, queremos poner de manifiesto que el **Informe de la Secretaría general sobre el Anteproyecto de Ley de Instituciones Museísticas de Extremadura**, dictamina que deberá recabarse el Dictamen del Consejo de Estado en sustitución del extinto Consejo Consultivo de Extremadura ya que debe ser consultado, en ausencia de este, en los supuestos de Anteproyectos de Ley, que aunque en este supuesto tendría carácter facultativo recomienda, no obstante, la obtención del mismo.

B) Consideraciones Generales sobre el Texto

Con carácter previo, el Consejo Económico y Social de Extremadura hace una valoración positiva sobre el Anteproyecto de Ley que es objeto del presente Dictamen, toda vez que propicia dar un marco normativo al sector museístico de Extremadura de conformidad con las nuevas exigencias de la sociedad, unificando criterios de gestión y funcionamiento entre las diferentes tipologías de ofertas museísticas.

Valoramos también positivamente que el citado Anteproyecto de Ley se confeccione un mapa de Instituciones Museísticas que posibilite el disfrute de los bienes patrimoniales que conforma el acervo de nuestra identificación como pueblo.

En esta línea se pretende organizar la realidad museística de Extremadura, aportar calidad a la misma, establecer pautas comunes en la gestión de los fondos museísticos, crear herramientas que pongan al servicio del ciudadano las colecciones existentes sin correr riesgos en lo referente a la conservación y salvaguarda del patrimonio.

Al mismo tiempo se ponen las bases de un régimen sancionador que velará por la calidad que deben ofrecer citadas instituciones, al tiempo que se crean mecanismos de colaboración, coordinación y gestión de los recursos de todas las instituciones museísticas con otros ámbitos como la educación o el turismo.

C) De Carácter Específico

C.1) EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente Anteproyecto de Ley en su Exposición de Motivos, en su apartado I, ya nos orienta sobre la necesidad de la misma: *” Las Instituciones Museísticas de Extremadura, además de constituir una parte fundamental del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma por los bienes que custodian, son espacios vitales para el desarrollo de la cultura y de la sociedad, actúan como soporte de la memoria colectiva y como referentes de la identidad de la región.....Estos factores hacen necesario que desde la Administración competente se garantice que las Instituciones Museísticas ofrezcan servicios de calidad a la ciudadanía...”*

Más adelante nos dirá que con el tiempo se han experimentado cambios notables en la realidad museística de Extremadura que, unido a las nuevas demandas y hábitos de los usuarios, constatan la conveniencia de que la Junta de Extremadura aborde una norma legislativa que regule de manera exhaustiva el conjunto de las Instituciones Museísticas, las cuales se han incrementado notablemente tanto en número como en variedad.

Ahora, continúa diciendo la Exposición de Motivos, junto con los Museos y Colecciones Museísticas y los Centros de Interpretación han surgido nuevos espacios con objetivos y funciones coincidentes para lo cual se hace necesario la confección de un mapa que articule todo el territorio proporcionando un tejido sociocultural se conocerá como Instituciones Museísticas de Extremadura.

Este concepto engloba espacios diversos, con características y procedimientos de gestión en el desarrollo de funciones propias de cada uno. Es pues necesario que Extremadura disponga de una normativa donde queden definidas, reguladas, ordenadas y articuladas las Instituciones Museísticas.

Para la consecución de estos fines se pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma de Extremadura, en contraposición con otras Comunidades Autónomas, carece de una normativa específica que pueda aunar todas las realidades museísticas teniendo competencias para llevarlo a cabo, entre todas, el Estatuto de Autonomía de Extremadura en su artículo 9.1.48.

A esta finalidad, la Exposición de Motivos emplea gran parte de su texto. El resto es dedicado a exponer la estructura en que se articula el Anteproyecto de Ley.

No obstante, este Consejo entiende que en la redacción de la Exposición de Motivos se ha desaprovechado la ocasión de contemplar la importancia que el turismo de Extremadura tiene para su desarrollo económico y que la aplicación de la normativa, que se pretende desarrollar con el Anteproyecto, dinamizaría el desarrollo de la actividad empresarial del sector aprovechando el potencial que tienen las Instituciones Museísticas de Extremadura dentro de la región.

Para finalizar, observamos la existencia de una reiteración en los últimos párrafos del apartado III. Dicen estos últimos:

*"El Capítulo II aborda el procedimiento a seguir para la creación o reconocimiento de una Institución Museística según sean o no titularidad de la Comunidad Autónoma **con independencia de que su titularidad corresponda o no a la Comunidad Autónoma**"* En negrita lo que consideramos que es reiteración.

C.2) ARTICULADO

El Anteproyecto de Ley contiene 55 artículos desarrollados a lo largo de seis títulos junto con dos disposiciones adicionales, dos transitorias, tres derogatorias y cuatro finales.

Como cuestión previa hemos de resaltar positivamente que en el Texto que ha recibido este Consejo Económico y Social se hayan incluidas las alegaciones para la mejora del texto realizadas por la Presidencia de la Junta, en su Informe emitido el día 4 de octubre de 2018; Inspección General de Servicios, en su Informe de Simplificación de 10 de octubre de 2018 y del Instituto de la Mujer

en su Informe de Impacto de Género de fecha 27 de noviembre 2018.

Asimismo deseamos destacar que el Anteproyecto de ley además de la definición de las figuras museísticas (Museos, colecciones Museísticas y Centros de interpretación que configuran la Instituciones Museísticas de Extremadura) también regula lo referente a la conservación y restauración de fondos. Regula sobre el registro de las Instituciones Museísticas; establece directrices para la gestión de los fondos museísticos y crea la Comisión Técnica de Instituciones Museísticas.

Centrándonos ya en el análisis de determinados artículos tenemos:

Artículo 9.1.m

No compartimos que en este apartado, al hablar de los requisitos que han de reunir la creación o reconocimiento de las Instituciones Museísticas, se deje abierta la posibilidad de que existan **otros** requisitos a establecer posteriormente mediante Reglamento. Hemos de evitar, en la medida de lo posible, que nuestras leyes creen inseguridades jurídicas. Y este sería un claro ejemplo.

Artículo 11

En este artículo, en su apartado 1, no queda aclarado si **para la creación** de una Institución Museística se exigirá *declaración responsable, una comunicación, o ambas*.

Cuestión que se complica cuando en el apartado 2 dice que para el **ejercicio de la actividad** se requiere la comunicación de la que se alude en el anterior apartado, pero a su vez, ésta, **no da derechos a la inscripción en el Registro de la Red**.

Entendemos que esta confusión de los trámites administrativos procede del Informe de Simplificación que recomienda que se opte o por la declaración responsable o por la comunicación, pero no ambas.

En estos dos apartados se regulan la creación de las Instituciones Museísticas, el inicio de su actividad y su inscripción en el Registro de la Red, pero no queda

claro, a juicio de este Consejo cuál o cuáles son los trámites administrativos que se exigen para cada uno de ellos. Proponemos una nueva redacción que no implique confusión respecto a ello.

La confusión persiste si leemos lo que más tarde se dice en el apartado 2 (el cual, anticipamos, que debe ser corregido pasando a ser el nº4):...*En cualquier caso el procedimiento que otorgue el reconocimiento o autorización será resuelto por la persona o titular de la Consejería competente en la materia...*

Definan cual es el procedimiento.

Por último recomendamos que al final de este apartado 4 se diga expresamente qué es lo que se entiende por desestimado transcurrido el plazo de seis meses, aunque todos podamos deducir a qué se refiere. Ello es bueno para el correcto entendimiento de la ley.

Artículo 18.

El artículo 18.I.b hace referencia a que la incorporación de las Instituciones Museísticas a la Red comportará, entre otras, la posibilidad de recibir préstamos temporales y depósitos de bienes pertenecientes a las colecciones Museísticas conforme dispone el artículo 35.4.

Pero si acudimos al citado artículo y su apartado 4 y, aun cuando en él se habla de depósitos, no queda claro que éstos sean a los que se refiere el susodicho artículo 18.I.b.

Sin embargo, lo expresado en el artículo 36.2 sí parece tener mayor correlación con lo que se dispone en el artículo 18.I b dado que regula el procedimiento a seguir para ser receptores de de depósitos y bienes integrantes de las colecciones Museísticas.

Recomendamos pues revisar citadas remisiones del artículo 18.I.b.

Artículo 20.

En la lectura del artículo 20.f consideramos que ayudaría a entender la diferencia existente entre Sistema y Red de Instituciones Museísticas si al final del párrafo se añadiera una preposición delante de Red de Instituciones...:

Su redacción quedaría como sigue

“El servicio competente en materia de Museos y las unidades administrativas que se establezcan para el buen funcionamiento del Sistema y de la Red de Instituciones Museísticas de Extremadura”

Artículo 21.

En el citado artículo en su apartado 4 se contempla que los Museos y las Colecciones Museográfica integradas en el Sistema tendrán preferencia para el acceso al tratamiento de restauración de piezas pertenecientes a sus colecciones por el Centro de Conservación y Restauración...

Y, aún entendiendo esa preferencia a favor de quienes se integren en el Sistema de Instituciones Museísticas de Extremadura, no queda aclarado expresamente si las que queden fuera del Sistema están exentas de cumplir las obligaciones que se recogen en el apartado 1.a.b y c, aunque solo sea por aplicación analógica y si, también, quedan fuera de los Beneficios como son la obtención de posibles ayudas al mantenimiento, restauración y cuidados de sus colecciones.

Recomendamos que debieran quedar aclarados estos extremos.

Artículo 48.

En el citado artículo letra a) al expresar el importe de las multas que se impondrán en las infracciones leves nada se dice del mínimo de la mismas, solo se habla del máximo (*hasta 5.000€*).

Entendemos que sería muy aconsejable indicar que la infracciones leves tendrán multas que vayan desde.... € hasta 5.000€ (cantidad que aparece en el texto)

Disposición Adicional Primera.

El plazo de seis meses, desde la entrada en vigor, que se da para la puesta en marcha del Reglamento que regule la organización y funcionamiento de la Red de Instituciones Museísticas de Extremadura nos resulta muy breve.

Sugerimos que se estudie la posibilidad de aumentarlo en beneficio del efectivo desarrollo del texto legislativo.

Disposición Transitoria Segunda.

Observamos en ella la falta de previsión de que en citado periodo transitorio las Instituciones Museísticas que lo deseen puedan empezar a funcionar y no se vean obligadas a esperar a que se cumplan todos los plazos que se contemplan en el texto.

Recomendamos pues que ello sea contemplado.

Disposición Final Tercera.

Entendemos, en aras de agilizar todas aquéllas actuaciones y reglamentos que requiera la puesta en marcha, desarrollo y ejecución de la citada norma, que las competencias otorgadas a favor del Consejo de gobierno no facilitarían la citada agilidad que requiere la ciudadanía.

Sugerimos que sea la Consejería competente en la materia quien asuma estas competencias, siempre que el ordenamiento jurídico lo permita.

Por último, hacemos una nueva llamada al uso excesivo de la figura de los Reglamentos para regular ciertas instituciones y/o funciones del texto legislativo.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 7 de Marzo de 2019, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Instituciones Museísticas de Extremadura.**

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico
Social de Extremadura

Secretaria General del Consejo y
Económico y Social de Extremadura

Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Fdo. María José Pecero Cuéllar