



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 28 de abril de 2011, ha examinado el *anteproyecto de ley de Centros Museísticos de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de marzo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de Centros Museísticos de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de marzo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 267/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Estella Hoyos y Madrid López.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad establecer el régimen jurídico de los centros museísticos de la Comunidad de Castilla y León, así como regular la participación y la coordinación de aquéllos dentro de un marco organizativo autonómico destinado a mejorar la calidad de los servicios que dichos centros museísticos prestan a la sociedad, sin perjuicio



de las competencias del Estado. Con ese propósito, se prevé la derogación de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, sesenta y ocho artículos divididos en cinco títulos, siete disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La exposición de motivos pone de relieve que los centros museísticos constituyen el espacio fundamental para la conservación, investigación y difusión de los bienes culturales de la Comunidad de Castilla y León, en tanto en cuanto son una parte fundamental de nuestro patrimonio cultural, soporte de la memoria histórica de la Comunidad, referentes esenciales de su identidad simbólica y cultural y escaparate de sus manifestaciones de vanguardia.

Además, en la parte expositiva de la norma se deja constancia de que, tras la promulgación de la Ley 10/1994, de 8 de julio, que vino a satisfacer las necesidades normativas en lo referente a los museos de la Comunidad en el momento en el que fue adoptada, en la actualidad resulta necesario llevar a cabo una reforma legislativa que no puede producirse a través de cambios parciales o mediante modificaciones de disposiciones de rango reglamentario, sino mediante la promulgación de una nueva ley en la que tengan cabida las novedades acontecidas en la realidad museística de Castilla y León.

El título preliminar, "Disposiciones generales", define el objeto de la ley y su ámbito de aplicación y enumera las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con los centros museísticos y los criterios generales de la política de promoción de la actividad museística (artículos 1 a 4).

El título I, "Centros museísticos", se compone de cuatro capítulos que se ocupan de la "Disposiciones comunes" (artículos 5 a 9), de los "Centros Museísticos dependientes de la Comunidad de Castilla y León" (artículos 10 a 13), de los "Centros museísticos autorizados" (artículos 14 a 19) y del "Directorio de centros museísticos de Castilla y León" (artículo 20).

El título II, "Gestión de los centros museísticos" comprende cuatro capítulos que hacen referencia al "Planeamiento Museístico" (artículos 21 a 25), a la "Organización y personal de los centros museísticos" (artículos 26 a 28), al



“Régimen de visita pública” (artículos 29 a 31) y a la “Dotación de medios materiales y presupuestarios” (artículos 32 a 36).

El título III, “Gestión de bienes culturales”, consta de tres capítulos relativos a la “Colección Museística de Castilla y León” (artículos 37 y 38), a los “Fondos” (artículos 39 a 43) y a las Medidas de Protección (artículos 44 y 45).

El título IV, “Organización Museística” está integrado por tres capítulos en los que se regula la “Red Museística de Castilla y León” (artículos 46 a 49), los “Centros museísticos cabecera de red” (artículo 50) y la “Organización consultiva” (artículos 51 y 52).

El título V, “Régimen inspector y sancionador” se ocupa en sus dos capítulos de la “Inspección” (artículos 53 a 58) y del “Régimen Sancionador” (artículos 59 a 68).

Las disposiciones adicionales regulan la inscripción de centros museísticos dependientes de la Comunidad en el Directorio de Centros Museísticos de Castilla y León, la autorización de centros museísticos integrados en el Sistema de Museos de Castilla y León, el régimen de centros museísticos financiados mayoritariamente por la Comunidad, la aplicación de la ley a los centros museísticos titularidad de confesiones religiosas, la anotación e inclusión de los fondos en los libros de registro e inventario de los centros museísticos dependientes de la Comunidad, de la Colección de Arte Contemporáneo de Castilla y León y del Centro de Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León.

Las disposiciones transitorias establecen los regímenes transitorios que han de aplicarse a los Museos o colecciones museográficas reconocidos y no reconocidos, a los procedimientos sancionadores y al Consejo de Museos de Castilla y León.

La disposición derogatoria, además de incluir una cláusula general, deroga expresamente la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León.

Las disposiciones finales regulan la creación del Directorio de Centros Museísticos de Castilla y León, el Inventario de bienes que constituyen la



Colección Museística de Castilla y León, el Premio sobre la actividad museística, la habilitación normativa para dictar disposiciones en desarrollo y aplicación de la ley y, por último, su entrada en vigor a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Comunicación a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del inicio de la tramitación del anteproyecto de la ley de Centros Museísticos de Castilla y León.

- Certificado del Secretario del Consejo de Museos de Castilla y León de la sesión plenaria del Consejo de Museos de Castilla y León celebrada el 6 de octubre de 2010.

- Anteproyecto de ley de Centros Museísticos de Castilla y León, de 27 de septiembre de 2010.

- Resolución de 27 de septiembre de 2010 de la Dirección General de Promoción e Instituciones Culturales, de la Consejería de Cultura y Turismo, por la que se acuerda abrir un trámite de información pública.

- Resolución de 27 de septiembre de 2010 de la citada Dirección General de Promoción e Instituciones Culturales, por la que se acuerda abrir un trámite de audiencia.

- Resolución de 4 de noviembre de 2010 de la misma Dirección General, por la que se acuerda ampliar la duración del trámite de audiencia.

- Alegaciones de la Asociación Española de Fundaciones, el Consejo Internacional de Museos y la Fundación Manuel Ramos Andrade.

- Informes de las Consejerías de Interior y Justicia, de Hacienda, de Fomento y de Medio Ambiente.



- Estudios sobre la repercusión económica y efectos de la norma en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estiman necesarios.
- Trámite de audiencia e información pública.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 3 de febrero de 2011.
- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 10 de febrero de 2011.
- Informe del Consejo Económico y Social de 23 de febrero de 2011.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo.
- Memoria explicativa de 2 de marzo de 2011, en la que se expone el marco normativo, la necesidad y oportunidad de la norma, su impacto presupuestario y su tramitación.
- Texto definitivo del anteproyecto de ley de Centros Museísticos de Castilla y León de 2 de marzo de 2011.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde al Pleno emitir el dictamen, según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber concedido trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el



artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Del contenido del anteproyecto de ley se desprende la no necesidad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3. de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como queda reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las Consejerías de Interior y Justicia, Hacienda, Fomento y Medio Ambiente.

Se han concedido los trámites de audiencia y de información pública, de los que cabe destacar la amplia participación de instituciones y entidades, lo que ha contribuido a la mejora del texto proyectado.

Obra en el expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, que da así cumplimiento a lo exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Consta igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, éste Órgano ha emitido el preceptivo informe.



En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

La Constitución Española establece una muy específica distribución territorial de competencias sobre la cultura en general y sobre la materia concreta de museos, archivos y bibliotecas en particular pues, de una parte y sobre la base del 148.1.17 de la Constitución, todos los Estatutos de Autonomía han asumido expresamente competencias en materia de fomento de la cultura; pero, de otra, el artículo 149.2 de la Constitución precisa que "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas". Ello se encuentra en consonancia con los principios rectores de la política social y económica que plasman, tanto el artículo 44.1 de la Constitución ("Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho"), como el artículo 46 ("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").

De estos preceptos se desprende, de entrada, que el reparto de competencias en materia cultural aparece presidido por la idea de una verdadera concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así se ha hecho notar en la doctrina sentada tempranamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1984, de 5 de abril, cuando señala que "Pecaría de superficial todo intento de construir, sobre la idea de competencia en materia de cultura concretada al artículo 148.1.17ª, una competencia omnímoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el artículo 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden



ostentar competencias, dentro de lo que, entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo, puede comprenderse dentro de "fomento de la cultura". Ésta es la razón a que obedece el artículo 149.2 CE, en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que, más que un reparto competencial vertical, 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 (...).

Ahora bien, la concurrencia derivada del artículo 149.2 de la Constitución no está exenta de límites, por cuanto, junto al general de la cultura, han de tomarse en consideración otros títulos competenciales sobre aspectos concretos de aquella para determinar con precisión las funciones que corresponden a cada instancia territorial. Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español, "No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico-artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma".

Los museos son, precisamente, una de esas porciones que, dentro del amplio espectro que la cultura supone, tienen una regulación singular en la Constitución. Por una parte y con arreglo al artículo 148.1.15ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad y, por otra, el artículo 149.1.28ª de la Constitución, prevé que al Estado corresponde siempre la competencia sobre los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

En consonancia con el planteamiento constitucional, el artículo 70.1.31 Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla, como competencia exclusiva de esta Comunidad, la cultura, con especial atención a las actividades



artísticas y culturales de la Comunidad; en concreto su letra e) dispone la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos y otros centros culturales de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal. Por otra parte, el artículo 76.4 del Estatuto asigna a la Comunidad la función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, en materia de "Gestión de museos, archivos, bibliotecas y colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios".

De lo expuesto hasta el momento resulta que, pese a la aparente simplicidad del objeto a analizar, se trata de un régimen jurídico complejo, debido a la estrecha relación entre museos y cultura -por ser los museos entidades culturales que gestionan patrimonio cultural-, relación que se produce normalmente en las tres dimensiones de todo museo: los inmuebles donde están alojados, el servicio museístico como actividad cultural y los bienes muebles que son conservados y exhibidos en su interior. Esta amplitud de contenidos se aprecia en la definición de museos que recogen tanto la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, en su artículo 59.3: "Son Museos las instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben para fines de estudio, educación y contemplación conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural", como también el artículo 2.1 de la vigente Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León, según el cual los museos son "las instituciones o centros de carácter permanente, abiertos al público, que reúnen, conservan, ordenan, documentan, investigan, difunden y exhiben de forma científica, didáctica y estética conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico, técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, para fines de estudio, educación o contemplación".

El artículo 2.1 del anteproyecto de ley sometido a dictamen dispone que "La presente ley es aplicable a los centros museísticos que estén ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León y que no sean de gestión estatal, sin perjuicio de la aplicación de la normativa del Estado en los centros museísticos de su titularidad".

De este precepto se extrae la necesidad de tomar en consideración, para delimitar el marco normativo en esta materia, tanto las normas aprobadas por la Comunidad Autónoma como por el Estado.



Respecto a la normativa autonómica que, según lo expuesto, es de aplicación a los centros museísticos ubicados en la Comunidad que no sean de gestión estatal, junto a la ya citada Ley 10/1994, de 8 de julio, y su Reglamento de desarrollo parcial, aprobado por el Decreto 13/1997, de 30 de enero, pueden mencionarse principalmente la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, desarrollada parcialmente por el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, aprobado por el Decreto 37/2007, de 19 de abril; la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2.3 dispone que “Los bienes pertenecientes al patrimonio de la Comunidad que tengan la consideración de bienes del Patrimonio Histórico Español y de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León se registrarán por la legislación estatal básica y de aplicación general (contenida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), por esta Ley y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de las previsiones establecidas en su legislación especial”. Es de destacar también en materia cultural la actividad de policía desarrollada por la Administraciones y, en especial, la de policía de espectáculos, a la que resultan de aplicación las previsiones de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

Por su parte, a los museos de titularidad estatal, aunque sean gestionados por la Comunidad Autónoma, les resultará de aplicación, entre otras, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), que dedica a esta materia el Capítulo II del Título VII, bajo la rúbrica “De los archivos, bibliotecas y museos”, el Real Decreto 1111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley citada, así como el Reglamento de los Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos, aprobado por el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Observación general.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los



operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos este Consejo Consultivo ha insistido, de manera reiterada, en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos. Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto, a fin de corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que se han advertido en el anteproyecto de ley.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido e indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto que se dictamina, la exposición de motivos reseña, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. Justifica la aprobación de una nueva ley que sustituya a la vigente Ley 10/1994, de 8 de julio, en la necesidad de acomodar la regulación existente a la realidad museística de Castilla y León, que no puede ser realizada -dice- a partir de cambios parciales o de rango normativo menor. Señala así que "Durante los últimos años el panorama de los



centros museísticos que se encuentran en el territorio de la Comunidad de Castilla y León se ha incrementado en variedad y complejidad; la titularidad de los centros se ha diversificado, los bienes culturales que custodian son cada vez más numerosos, se han multiplicado los criterios de ordenación o presentación de las instituciones, a la vez que se ha producido una profunda renovación de los procesos de relación y colaboración entre ellas. No puede olvidarse la modificación generada en los hábitos de los usuarios de los museos, las nuevas demandas de actividades y servicios, o los cambios en las ofertas culturales y en las formas de acceso a la información”.

También justifica la nueva regulación en la producción de cambios normativos, en particular señala que “se han producido novedades en relación con la implantación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, con la Ley 12/2002, de 11 de julio, y con la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, así como las relativas a la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León”. No obstante debe tenerse en cuenta, para realizar las adaptaciones necesarias, que la mención de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, no resulta coherente con lo que se afirma sobre ella en la Memoria del anteproyecto de ley, en la que se indica que “debe recordarse que la Directiva no resulta de aplicación a los servicios no económicos de interés general (...) no cabe considerar a los centros museísticos como actividades económicas a la luz de lo dispuesto en legislación comunitaria y quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva”.

Describe también la exposición de motivos la estructura del anteproyecto y menciona las competencias en cuyo ejercicio se promulga. Este último aspecto, podría completarse con una referencia más precisa al reparto competencial existente sobre la materia cultural -el cual como se indicó anteriormente aparece presidido por la idea de una verdadera concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas- y de los museos en particular, con mención también a la normativa estatal de museos más relevante, la cual resultará aplicable a los de titularidad estatal gestionados por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la competencia reconocida por el artículo 76.4 del Estatuto de Autonomía y con lo dispuesto en el artículo 2.1 del anteproyecto de ley.



Artículo 1.- *Objeto de la Ley.*

En este artículo 1 del anteproyecto, a semejanza de la vigente Ley 10/1994, de 8 de julio, convendría precisar que el régimen jurídico cuyo establecimiento es objeto de la ley es el de los centros museísticos “de competencia” de la Comunidad de Castilla y León, a fin de excluir a los que, ubicados en Castilla y León, no les alcance la competencia autonómica definida estatutariamente, como pueden ser, por ejemplo, los museos de titularidad estatal cuya gestión se reserve el Estado.

Artículo 3.- *Competencias de la Comunidad Autónoma en relación con los centros museísticos.*

En este precepto, junto a funciones más específicas, se recogen otras que son inherentes a las atribuciones propias del Gobierno y de la Administración de la Comunidad; así, las de velar por el cumplimiento de las normas, la planificación, el establecimiento de normas de desarrollo de la ley, el desarrollo de actividades de fomento, inspección y sanción, etc. En aras a lograr una siempre deseable simplificación normativa, resultaría conveniente centrar la definición de estas competencias en aquéllas que sean singulares en función de las peculiaridades de la materia regulada en esta ley, ya que las atribuciones generales resultan reiterativas de las asignadas por preceptos estatutarios o leyes generales a la Administración de la Comunidad y, en este sentido, bastaría una remisión a ellos.

Artículo 4.- *Criterios generales de la política de promoción de la actividad museística.*

En este precepto el anteproyecto sienta los criterios rectores a considerar por la Administración de la Comunidad en la planificación de la política museística. Resultaría de interés que, junto a ellos, se precisaran determinados aspectos relativos a dicha planificación, tales como su periodicidad, su carácter vinculante o no, o su interrelación o articulación con otros planes sectoriales elaborados por la Administración autonómica, como pueden ser los relacionados con la investigación o los turísticos -áreas que se mencionan en las letras f) y j) de este artículo 4 o con planes transversales como, por ejemplo, los aprobados en materia de accesibilidad.



Artículo 5.- Centros museísticos.

El artículo 5 del anteproyecto de ley procede a clasificar los centros museísticos en tres categorías, las dos primeras contempladas ya en la Ley 10/1994, de 8 de julio -los museos y colecciones museográficas- y la tercera, que incorpora como novedad la definición de los centros de interpretación del patrimonio cultural. Resulta criticable desde el punto de vista de la técnica normativa que, para obtener un concepto completo de cada una de las categorías mencionadas, este precepto efectúe hasta seis remisiones a otras disposiciones del anteproyecto. Así, reenvía a las funciones y requisitos de los museos de los artículos 7.1 y 8.1, a los de las colecciones museográficas de los artículos 7.2 y 8.2 y a las funciones y requisitos de los centros de interpretación del patrimonio cultural previstas en los artículos 7.3 y 8.3 del anteproyecto, preceptos que a su vez contienen nuevas remisiones a otros artículos del texto. Esta técnica rodea de complejidad la comprensión de la definición de cada uno de los centros, la cual, por constituir el eje central de la ley, debería tender como objetivo a la consecución de la mayor claridad posible, con el fin de garantizar la seguridad jurídica necesaria en la posterior aplicación de la norma.

Por otra parte, así como los museos y colecciones museográficas se califican como "instituciones o centros", el apartado 4 del artículo 5 que se comenta, al definir la nueva categoría de centros de interpretación del patrimonio cultural, los califica de "instalaciones", expresión que, en sentido coloquial, parece referirse al inmueble que ocupan o bien al conjunto de medios materiales que integran el centro, dejando al margen el elemento personal del que sin duda también disponen estos centros de interpretación.

Además, se considera conveniente sustituir la expresión "instituciones o centros" por "instituciones y centros" por ser términos que no se refieren a la misma realidad.

Por otra parte, surge la duda de si procedería incluir en alguna de las categorías referidas en el apartado 1 del precepto los restos arqueológicos "a cielo abierto" o si, ante la omisión expresa de su mención, deben considerarse excluidos del ámbito de aplicación de la norma proyectada. Sería conveniente despejar las incógnitas que sobre este particular se derivan del texto normativo.



Artículo 6.- Titulares de los centros museísticos.

El artículo 5 que anteriormente se ha comentado, incorpora al concepto de museos y colecciones museográficas la nota relativa a que las actividades que desarrollan se realicen sin ánimo de lucro, requisito que no exige actualmente la vigente Ley 10/1994, de 8 de julio. Esta nota característica también integra la definición de los nuevos centros de interpretación del patrimonio cultural. Se entiende por ello que el artículo 6 del anteproyecto, relativo a los titulares de los centros museísticos, debería aclarar si la referida característica puede repercutir o suponer una limitación respecto a la forma jurídica que ha de adoptar el titular del centro.

Artículos 7, 8 y 9.- Funciones de los centros museísticos. Requisitos de los centros museísticos. Cambio de categoría de los centros museísticos.

Los artículos 7 y 8 del anteproyecto desglosan separadamente para cada categoría de centro museístico, de los definidos en el artículo 5 del texto, sus respectivas funciones y requisitos. Dada la reiteración que se aprecia entre los respectivos listados, se consideraría más conveniente establecer, de una parte, las funciones y requisitos comunes a todos los centros museísticos y, de otra, las funciones y requisitos que especifican o singularizan a cada categoría, lo que permitiría también apreciar con mayor facilidad las similitudes y diferencias existentes entre los distintos centros.

La articulación sistemática descrita facilitaría además la aplicación de la previsión establecida en el artículo 9 del anteproyecto, relativo al "Cambio de categoría de los centros museísticos", cuyo apartado 1 admite que los centros museísticos puedan cambiar de categoría cuando cumplan los requisitos previstos para otra categoría de centro museístico y dispone que "En estos casos, el titular del centro museístico deberá acreditar el cumplimiento de aquellos requisitos establecidos para la nueva categoría que no resulten coincidentes con los exigidos para la categoría que cambia".

Artículo 10.- Definición de centros museísticos dependientes de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 10 del anteproyecto, tras definir los centros museísticos dependientes de la Comunidad de Castilla y León, establece en el apartado 2



que “Los museos dependientes de la Comunidad de Castilla y León podrán colaborar con otros centros museísticos prestando asesoramiento técnico en las materias relacionadas con sus fondos, contenidos y funciones en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”. Considera este Consejo que la posibilidad de colaboración bien podría extenderse a todos los centros museísticos contemplados en el artículo 5 del anteproyecto y no limitarse a los museos, dado que también las colecciones museográficas y los centros de interpretación del patrimonio cultural han de disponer, según indican los artículos 8.2.e) y 8.3.d) del anteproyecto, de personal técnico o cualificado, capaz de prestar el asesoramiento técnico objeto de la colaboración referida en este artículo 10.2.

Artículo 12.- Supresión de centros museísticos titularidad de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 12 del anteproyecto dispone que “La supresión de centros museísticos titularidad de la Comunidad de Castilla y León y el destino de los bienes culturales que custodien se acordará por el órgano al que hubiese correspondido su creación de acuerdo con lo establecido en esta ley”. Por su parte, el artículo 11 del anteproyecto prevé que la creación de museos y colecciones museográficas titularidad de la Comunidad se realice por decreto de la Junta de Castilla y León y la de los centros de interpretación del patrimonio cultural, también de titularidad de la Comunidad, mediante orden.

El empleo de la expresión “se acordará” de entrada genera la duda de si se utiliza en el sentido que le otorga el artículo 70.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: “Adoptarán la forma de Acuerdo las resoluciones administrativas de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente” y, además, deja sin resolver la supresión de los centros de interpretación del patrimonio cultural, pues el artículo 71 de la misma Ley 3/2001, de 3 de julio, sólo regula las Órdenes de los Consejeros y no contempla una categoría equivalente a la anterior: “acuerdo del Consejero”. Se recomienda por ello utilizar con precisión los términos y se entiende que, en buena lógica, la supresión de los centros museísticos de titularidad de la Comunidad habrá de realizarse mediante el mismo tipo de instrumento por el que se procede a su creación: decreto u orden, según la clase de centro museístico.



Artículo 13.- Gestión de centros museísticos por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Este artículo del anteproyecto se refiere a la gestión por la Administración de la Comunidad de centros museísticos que no sean de su titularidad y, si bien indica que los objetivos, servicios que prestan y otros aspectos organizativos del centro se determinarán por decreto u orden, en función de la categoría del centro museístico, no se hace referencia en ningún momento al alcance o papel que necesariamente han de desempeñar en estos casos los convenios o negocios jurídicos celebrados entre el titular del centro museístico y la Administración Autónoma que asume la gestión. A estos convenios alude incluso el artículo 76.4 del Estatuto de Autonomía para el caso de museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad Autónoma, al indicar que “Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios”. Se entiende por ello que debe hacerse en el texto un esfuerzo de precisión para deslindar los aspectos de la gestión que se determinarán reglamentariamente de aquellos otros que serán contenido propio del convenio o negocio celebrado entre la Administración y el titular del centro.

Artículo 14.- Creación de centros museísticos que no sean titularidad de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 3 del artículo 14 del anteproyecto indica que “La autorización para la creación de un centro museístico tendrá carácter indefinido. No obstante, caducará cuando transcurrido un año desde la notificación de su concesión, no haya comenzado la actividad museística”. Conviene ofrecer en este artículo un concepto de “comienzo de la actividad museística” que precise cuáles son las funciones mínimas, de entre las que enumera para cada categoría el artículo 7 del anteproyecto, que deben estarse realizando en el centro para que no se produzca la caducidad de la autorización. También se debería aclararse si la caducidad por transcurso del plazo del año es automática o se encuentra ligada a que la falta de inicio de la actividad lo sea por causa imputable al titular.

Por otra parte, el apartado 4 del artículo 14 del anteproyecto señala que “Únicamente los centros museísticos autorizados podrán obtener subvenciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma”. La subvención, de acuerdo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, es



una categoría, dentro del más amplio concepto de ayuda pública, por lo que debe valorarse la utilización de uno u otro término en atención a la finalidad que persiga el precepto.

Artículo 16.- Deberes de los titulares de centros museísticos autorizados.

El artículo 16, letra g), del anteproyecto establece como deber del titular del centro el de "Colaborar con la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la realización de actividades relacionadas con la difusión y valorización de sus fondos y contenidos". Considera este Consejo que habría de establecerse una redacción alternativa que no contraríe la nota de voluntariedad que por definición integra el concepto de colaboración.

Artículo 17.- Alteración de requisitos.

Debería otorgarse una mayor homogeneidad o coordinarse el contenido de los artículos 14 y 17 del anteproyecto de ley. El primero somete a autorización administrativa la creación de centros museísticos que no sean titularidad de la Administración, lo que hace presuponer que en su otorgamiento es analizado el cumplimiento de todos los requisitos que establece el artículo 8 para cada categoría de centro museístico, sin distinguir los que pudieran calificarse como esenciales o no a la vista del artículo 17.

Así, el artículo 17, en su apartado 1, regula la modificación de las condiciones de la autorización -que califica como alteración de requisitos, que pueden entenderse como esenciales-, que precisará nueva autorización, mientras que el apartado 2, en su primer párrafo, se refiere a los restantes requisitos del artículo 8 -que podrían calificarse como no esenciales- los cuales, si bien inicialmente habrán sido considerados para el otorgamiento de la autorización, su alteración se desliga de ella y sólo precisará de comunicación previa a la Administración. Además, en este último supuesto, la modificación podrá llevarse a cabo si no se opone a ella el Servicio Territorial competente, cuando, de conformidad con el artículo 15.2 del anteproyecto, es órgano distinto, en este caso, el Consejero competente, al que corresponde el otorgamiento de la autorización.



Artículo 18.- Incumplimiento de los requisitos, funciones y misión de los centros museísticos.

El artículo 18 del anteproyecto sometido a dictamen dispone que “Cuando los centros museísticos incumplan los requisitos, las funciones o la misión propios de la categoría que les corresponda, así como cuando se alteren las condiciones acreditadas para el cumplimiento de los requisitos de los centros museísticos sin la autorización prevista en el artículo 17.1 de la presente ley, el titular de la Consejería competente en materia de centros museísticos podrá acordar, previa audiencia del titular de aquellos, la revocación de la autorización o el cambio de categoría del centro museístico”.

Atendiendo sin embargo al artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual “Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”, se aprecia que la autorización no puede ser objeto de revocación total, o parcial -mediante un cambio de categoría-, al no constituir un acto de gravamen o desfavorable.

La revocación sí podrá acordarse como sanción, y en este sentido la configura el anteproyecto de Ley en su artículo 63.2.b) calificándola de accesoria, en el caso de comisión de infracciones muy graves del artículo 59.4 del anteproyecto, entre las que se incluyen la alteración de las condiciones acreditadas para el cumplimiento de los requisitos de los centros museísticos sin contar con la autorización prevista en el artículo 17.1, y siempre que con ello se causen daños irreversibles a los fondos de los centros museísticos o que les hagan perder los valores culturales que les son propios.

En consecuencia, el artículo 18 del anteproyecto, al desligar la revocación de la autorización del ejercicio de la potestad sancionadora en los términos expuestos y contemplar un supuesto de revocación parcial a través de un cambio de categoría de centro museístico -que ni siquiera aparece enumerado entre las sanciones previstas en el anteproyecto de ley-, infringe las normas que regulan en ejercicio de la potestad sancionadora recogidas en el



artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y debe por ello suprimirse.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 19.- *Disolución de los centros museísticos autorizados.*

En consonancia con lo señalado en el comentario al artículo anterior, se sugiere la siguiente redacción para el apartado segundo del artículo 19 del anteproyecto: "La disolución de un centro museístico autorizado dará lugar a la extinción de la autorización concedida".

Artículo 20.- *Directorio de Centros Museísticos de Castilla y León.*

Entre los asientos a practicar en el Directorio de Centros Museísticos de Castilla y León figura, según el apartado 2, último párrafo, del artículo 20 del anteproyecto, la anotación de "la revocación de la autorización a que se refieren los artículos 18 y 19". Tal previsión debe adecuarse, no obstante, a las observaciones efectuadas en este dictamen en relación a los mencionados artículos 18 -ésta sustantiva- y 19 del anteproyecto.

Artículo 21.- *Plan Museológico.*

Respecto al artículo 21 del anteproyecto que regula el contenido del Plan Museológico, este Consejo considera que la diferencia terminológica entre Planes y Programas, que establece este precepto en los apartados 3 y 4, reservada la primera a los museos y la segunda a las colecciones museográficas y a los centros de interpretación del patrimonio cultural, pierde sentido a la vista de lo dispuesto en los artículos 22 a 24 del anteproyecto, que regulan respectivamente, los Planes o Programas de Viabilidad, los de Seguridad y los de Accesibilidad, sin establecer diferenciación alguna entre Planes o Programas en cuanto a su contenido.

Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia un error en la redacción del artículo 21.4 del anteproyecto cuando habla del Programa de Accesibilidad de



los museos gestionados por instituciones públicas, pues por su contexto, este apartado parece querer referirse a las colecciones museográficas y a los centros de interpretación del patrimonio cultural y no a los museos.

En otro orden de cosas, llama la atención la omisión de la posibilidad de acceder a los fondos de los museos a través de medios virtuales. Se sugiere que se considere que la norma pueda prever esta opción, así como los efectos que de su ejercicio pudieran derivarse.

Artículo 26.- Organización de los centros museísticos.

El artículo 26 del anteproyecto establece la necesidad de que los centros museísticos dispongan de una organización suficiente para el cumplimiento de su función. Para el caso de los museos tal organización se concreta, en el apartado 2, en la definición de tres áreas básicas de trabajo. El apartado 3 establece para las colecciones museográficas y centros de interpretación del patrimonio cultural la posibilidad de dotarse de aquella organización mediante la externalización de servicios, celebrando contratos o acuerdos con otras entidades. La existencia de esta última mención, referida sólo a las colecciones museográficas y centros de interpretación, pudiera hacer pensar que los titulares de los museos no cuentan con la posibilidad de contratar su gestión o determinados servicios, cuestión que debiera aclararse en el texto.

Artículo 27.- Director y administrador de los centros museísticos.

El artículo 27 del anteproyecto, en consonancia con los requisitos de los centros museísticos que especifica el artículo 8, prevé que los museos cuenten con un director, y las colecciones museográficas y centros de interpretación del patrimonio cultural con un administrador. En cuanto a los museos, se considera que la descripción de las funciones que corresponden al Director debería hacerse mencionando o dejando a salvo las facultades de los órganos rectores que puedan existir en cada museo. Por otra parte, los preceptos citados no exigen que las colecciones museográficas y centros de interpretación del patrimonio cultural cuenten con la figura de un director, pero es evidente que en estas dos categorías de centros las facultades de dirección habrán de recaer en sus órganos rectores o bien en el titular del centro, cuestión ésta que debería aclararse tanto en el artículo 8, apartados 2 y 3, como en el 27 del anteproyecto.



Artículo 28.- *Personal de los centros museísticos.*

El título de este precepto, en consonancia con su contenido, que se refiere sólo al personal técnico o cualificado y no a todo el personal de los centros museísticos, debiera ser el de “Personal técnico o cualificado de los centros museísticos”.

Artículo 30.- *Condiciones de visita pública.*

El artículo 30 del anteproyecto de ley faculta a los centros museísticos (debería decir al titular del centro museístico) para el establecimiento de unas reglas básicas de circulación y convivencia a respetar en la visita pública, sin perjuicio -dice- de lo establecido en la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas. Convendría no obstante sustituir la expresión “sin perjuicio” por “en las condiciones” o “de acuerdo con” lo establecido en la referida normativa, pues es ésta la que detalla el contenido y límites del derecho de admisión y de las instrucciones o normas particulares que puede establecer el titular. En concreto, el artículo 21 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, establece sobre este particular lo siguiente:

“1. Los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones, permanentes o no, así como los organizadores de actividades recreativas y espectáculos públicos, incluidos aquellos desarrollados en espacios abiertos, deberán impedir el acceso a personas que manifiesten comportamientos violentos susceptibles de causar molestias a otros espectadores o usuarios, o bien que dificulten el normal desarrollo del espectáculo o la actividad. El control de acceso se realizará por personal especializado en los términos que se establezcan reglamentariamente.

»2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y en el marco de las previsiones que al efecto se establezcan reglamentariamente, los titulares u organizadores podrán establecer condiciones de admisión, así como instrucciones o normas particulares para el normal desarrollo del espectáculo o actividad.



»3. A tal fin, las condiciones de admisión, así como las instrucciones y normas particulares establecidas para el normal desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa deberán ser previamente autorizadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia respectiva, y, asimismo, deberán figurar de forma fácilmente legible en lugar visible a la entrada del establecimiento público, instalación o espacio abierto, así como, en su caso, en las taquillas y restantes puntos de venta de las localidades. También deberán figurar las condiciones de admisión, de forma fácilmente legible, en la publicidad o propaganda del espectáculo o actividad recreativa de que se trate, así como en las propias localidades cuando ello fuera posible.

»4. El ejercicio del derecho de admisión no podrá realizarse de forma contraria a los derechos reconocidos en la Constitución y, en particular, no podrá implicar un trato vejatorio, arbitrario o discriminatorio”.

Artículo 33.- Expropiación Forzosa.

La redacción de este precepto se considera un tanto imprecisa, ya que la causa de interés social vendría constituida por la puesta en peligro de deterioro, pérdida o destrucción de los fondos, y no propiamente por el incumplimiento por los titulares de los centros de las obligaciones impuestas. Por ello se recomienda que se mejore la redacción del precepto con el fin de que la matización expuesta se refleje adecuadamente en la norma.

Artículo 35.- Servicios complementarios y otros usos.

El apartado 3 del artículo 35 del anteproyecto dispone que “En el caso de los centros museísticos dependientes de la Comunidad de Castilla y León la realización de actividades ajenas a su programación o el uso y cesión de espacios, se articulará reglamentariamente, si bien requerirá autorización de la Consejería competente en materia de centros museísticos previo informe del director o administrador del centro museístico correspondiente.” Se entiende, no obstante, que al referirse este precepto a negocios o derechos a constituir sobre bienes integrantes del patrimonio de la Comunidad, debe hacerse una remisión a lo dispuesto en la Ley 11/2006, de 26 de octubre, y en las normas básicas y de aplicación general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que garantice el respeto de las



condiciones y procedimiento en ellas previsto en función del supuesto concreto de que se trate.

Artículo 36.- *Derechos de tanteo, retracto y adquisición preferente.*

El apartado 1 del artículo 36 del anteproyecto establece la posibilidad de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración Autónoma en los casos en los que se pretenda o proceda a la enajenación de bienes culturales integrantes de los fondos museísticos. También prevé en su apartado 3 que, “En el caso de contratos de donación y permuta, aportación a sociedades, adjudicación en pago o cualesquiera otros negocios jurídicos distintos del de compraventa sobre los bienes a los que se refiere el apartado 1, la Consejería competente en materia de centros museísticos podrá ejercer el derecho de adquisición preferente a favor de la Comunidad Autónoma en la misma forma que la prevista para el ejercicio del derecho de tanteo (...)”.

Ya la Ley 10/1994, de 8 de julio, en su artículo 45, relativo a los derechos de tanteo, retracto y adquisición preferente, estableció que “La integración de un museo o colección museográfica en el Sistema de Museos de Castilla y León llevará consigo la concesión por su titular de un derecho de tanteo, retracto, o, en su caso, de adquisición preferente a favor de la Comunidad Autónoma respecto de los fondos que los integran”.

Sobre la competencia de la ley autonómica para el establecimiento de estos derechos de adquisición preferente, puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995, de 26 de octubre, la cual, con cita de la doctrina sentada por el mismo Tribunal en Sentencia 170/1989, señala que “el simple establecimiento de derechos de esa índole -tanteo y retracto- por una Comunidad Autónoma no vulnera la competencia estatal (...) sobre legislación civil. (...) porque el simple establecimiento de un derecho preferente no implica la regulación de una institución civil (...). La doctrina de la STC 170/89 ha sido reiterada en la STC 102/95 en la que, tras afirmar que el tanteo y el retracto son derechos reales cuya regulación por ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, se declara que ello no excluye que puedan existir derechos de retracto o bien otros establecidos por la regulación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima, como puede ser –en el caso que examina la sentencia- la protección del medio ambiente.



Los efectos perseguidos con estos derechos tienen un carácter instrumental y, por ello, la competencia para provocarlos está siempre en función de aquella otra sustantiva a la cual sirva (f. j. 16)".

Con arreglo a esta doctrina constitucional puede afirmarse que la competencia exclusiva de la Comunidad sobre museos y patrimonio cultural, y la finalidad pública de su protección, ampararía la posibilidad del establecimiento de los derechos de adquisición preferente a los que se refiere el artículo del anteproyecto que se comenta.

No obstante lo anterior, consta planteada en el expediente la cuestión de si la ley de museos puede establecer, para los fondos integrados en los centros museísticos, un régimen de protección diferente al previsto en la normativa reguladora del patrimonio cultural de la Comunidad. Así, el Consejo Económico y Social se plantea a este respecto, en su informe previo, si un precepto de esta naturaleza debe ubicarse en una ley sectorial, cuando ya aparecen recogidos los derechos de tanteo, retracto y preferente adquisición a favor de la Administración en el artículo 26 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, en relación a "los bienes muebles de interés cultural o inventariado", que dispone:

"1. Toda pretensión de enajenación de un bien mueble declarado de interés cultural o inventariado, de un inmueble declarado con la categoría de monumento o jardín histórico, o inventariado con la categoría de monumento inventariado, habrá de ser notificada a la Consejería competente en materia de cultura, con indicación del precio y las condiciones en que se propongan realizar aquella, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

»2. En el plazo de dos meses desde la notificación prevista en el apartado anterior, el órgano competente de la Junta de Castilla y León podrá ejercer el derecho de tanteo para sí, para otras instituciones sin ánimo de lucro o para cualquier entidad de derecho público, obligándose al pago del precio convenido o del de remate de la subasta en un período no superior a dos ejercicios presupuestarios, incluido aquel en el que se ejercite el derecho de adquisición preferente salvo acuerdo con el interesado en otra forma de pago.

»3. Los subastadores deben notificar igualmente, a la Consejería competente en materia de cultura, con un plazo de antelación de dos meses, la



fecha y lugar de celebración de las subastas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, en las que se pretenda enajenar cualquier bien del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

»La Administración podrá ejercitar el derecho de adquisición preferente en el plazo de diez días hábiles desde la recepción de la notificación del precio de remate por el órgano competente para su ejercicio.

»4. Si la pretensión de enajenación y sus condiciones no fuesen notificadas correctamente, la Administración podrá ejercer el derecho de retracto, en los términos del apartado dos, en el plazo de seis meses a partir de la fecha en que se tenga conocimiento fehaciente de la enajenación”.

En la Memoria elaborada sobre el anteproyecto de ley se señala respecto al problema tratado que “el artículo 36 del anteproyecto viene a ampliar el alcance del artículo 26 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, más restringido, en cuanto al tipo de bienes sobre los que puede proyectarse el ejercicio de las facultades que se confieren a la Administración. Así, mientras el citado artículo 26 limita la posibilidad de ejercer dichas facultades a los supuestos de enajenación de un bien mueble declarado de interés cultural o inventariado, (...)”, el artículo 36 del anteproyecto faculta a la Administración para el ejercicio de tales derechos sobre las transmisiones de bienes culturales que formen parte de los fondos de un centro museístico, sin exigir la clasificación de los bienes afectados en ninguna categoría especial de protección de las previstas en la citada Ley 12/2002, de 11 de julio, lo que se considera más adecuado a las peculiaridades que presentan los centros museísticos, derivadas de las funciones y misión de acrecentamiento de sus colecciones que les corresponde cumplir”.

Sobre tal justificación, este Consejo considera que, aunque de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.h) del anteproyecto corresponde a la Comunidad la función de fomentar el aumento del patrimonio museístico de Castilla y León, el fundamento primario del establecimiento de los derechos de adquisición preferente, en los casos de transmisión de bienes culturales integrantes de fondos de los centros museísticos, no cabe encontrarlo en tal función de fomento, sino en la relevancia cultural de los bienes objeto de enajenación, de ahí que el artículo 26 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, limite la posibilidad de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a los bienes muebles declarados



de interés cultural o inventariados, en los que tal relevancia es mayor, según resulta del artículo 1.3 de la misma Ley cuando dispone que “Los bienes más relevantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León deberán ser declarados de interés cultural o inventariados con arreglo a lo previsto en esta Ley”. El anteproyecto de ley no parece atribuir a la regulación de los derechos de tanteo, retracto y adquisición preferente una finalidad de protección de los bienes culturales -en la que, como se indica, debe encontrarse el fundamento del establecimiento y ejercicio de tales derechos-, sino que los regula dentro del Título II (“Gestión de los centros museísticos”), en el Capítulo IV, referido a la “Dotación de medios materiales y presupuestarios”.

Se considera por ello que la posibilidad de ejercicio de los derechos referidos en los apartados 1 y 3 del artículo 36 del anteproyecto, debe limitarse a los supuestos de transmisión de bienes declarados de interés cultural o inventariados integrantes de los fondos de los centros museísticos, adecuándose con ello a la normativa específica de conservación y protección del patrimonio cultural de Castilla y León de la Ley 12/2002, de 11 de julio.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Cabe añadir, en cualquier caso, que la regulación que ofrece el artículo 36 del anteproyecto no es clara, pues, después de apartarse de la Ley 12/2002, de 11 de julio, en lo relativo a la clase de bienes culturales que pueden ser objeto del ejercicio de tales derechos, el apartado 2 del mismo artículo 36 señala que “El régimen jurídico de los deberes y derechos a los que se refiere el apartado anterior será el establecido en la normativa autonómica sobre patrimonio cultural”; precepto éste que, por efectuar una remisión al artículo 26 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, bien puede interpretarse en el sentido de que tal remisión también se refiere a la categoría de los bienes culturales sobre los que pueden recaer conforme a esta última, esto es, los declarados de interés cultural o inventariados.

Artículo 37.- Colección Museística de Castilla y León.

El apartado 2 del precepto hace referencia a los ingresos de materiales arqueológicos procedentes de actividades arqueológicas o de hallazgos casuales



que se realicen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 11 de julio, y que tendrán la consideración de colección estable autonómica de los centros museísticos a los que estén asignados.

Resulta obvio que el precepto se está refiriendo a bienes de carácter histórico que precisaran para su localización, estudio o métodos arqueológicos y que hubieran sido extraídos de su lugar de origen, tanto si se encontraban en la superficie como en el subsuelo o en una zona subacuática, tal y como se desprende del artículo 50 de la citada Ley 12/2002, de 11 de julio.

Ahora bien, la redacción del precepto, tal y como figura en el texto del anteproyecto, induce a confusión, puesto que parece que las actividades arqueológicas o los hallazgos casuales han de haberse realizado “en los museos dependientes de la Comunidad de Castilla y León”.

Artículo 38.- *Tesoro Cultural de Castilla y León.*

En relación con la remisión reglamentaria realizada en el precepto se sugiere que se valore si dicha remisión, referida tanto a la inclusión como a los efectos de ésta no resulta excesiva en los términos en que se ha realizado.

Una simple lectura del artículo pone de manifiesto que el “determinará” debe sustituirse por “determinarán”.

Artículo 40.- *Instrumentos documentales.*

El inciso segundo de la letra b) del apartado 1 del precepto señala que la anotación en el libro registros que corresponda asignará un número para cada bien, único e intransferible, que identificará al bien “de manera clara, singular y evidente”.

Esta consecuencia no podría ser otra dado que el número que se asigna a cada bien es único e intransferible, por lo que se considera que la expresión entrecomillada no aporta nada al texto.

Artículo 41.- *Seguridad y Conservación de fondos.*

Se considera oportuno que en este precepto se haga referencia a la elaboración de un plan de seguridad en el que se aborden los riesgos que puedan suponer una agresión o deterioro de dichos fondos.



Artículo 42.- *Movimiento de fondos.*

Este precepto, dedicado al movimiento de fondos, comienza con una referencia al traslado “o salida de su lugar de custodia” de bienes, expresión que se considera redundante ya que en este contexto posee el mismo significado.

En la letra f) del apartado 1 se contempla el depósito de bienes pertenecientes a la Colección Museística de Castilla y León en instituciones culturales no museísticas, conforme a su capacidad de custodia, para la realización de muestras temporales o actividades culturales con fines de “alta representación del Estado o de la Comunidad Autónoma”, expresión que no parece adecuada al no encontrar reflejo, al menos en lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, ni en el Estatuto de Autonomía ni en ninguna otra norma jurídica.

Además, resulta dudoso que tanto en el ámbito del Estado como en el de la Comunidad, una actividad cultural satisfaga “fines de alta representación del Estado o de la Comunidad Autónoma”, ya que parece más lógico que ello corresponda a determinadas personas. Así, el artículo 56 de la Constitución Española dispone que “El Rey es el Jefe del Estado (...), asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales”.

Por otro lado, tal vez fuera conveniente precisar si quiera de manera sucinta, cuáles son las circunstancias “de excepción” que habilitan las “Salidas temporales” previstas en la letra g) del apartado 1 y su diferencia con las “razones de fuerza mayor” de la letra h).

Por último, en el apartado 6 del artículo se establece que el traslado o salida de bienes pertenecientes a la Colección Museística de Castilla y León se formalizará en un contrato que habrá de reunir los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Dado que la Colección Museística de Castilla y León se encuentra constituida por los bienes culturales cuya titularidad corresponde a la Comunidad, debiera incluirse en el precepto una remisión a la Ley 11/2006, de 26 de octubre, así como a la legislación estatal básica y de aplicación general en materia de patrimonio.



Finalmente se sugiere que se incluya la mención relativa a la posibilidad de la existencia de fondos depositados en las Instituciones de la Comunidad de forma permanente.

Artículo 43.- *Obtención de imágenes y reproducciones y copias de fondos.*

En primer lugar, en lo que se refiere al título del precepto, debería sustituirse por una coma la primera conjunción copulativa "y".

Por otro lado, en su apartado 1 se enuncian una serie de "principios" que deben respetarse en la obtención de imágenes y en la realización de reproducciones y copias de fondos custodiados en centros museísticos.

Estos principios son los de "conservación y seguridad de dichos fondos", "interés público", "promoción de la investigación", "difusión cultural" así como los "de los derechos de propiedad intelectual" y "de no interferencia en la actividad ordinaria del centro museístico".

Este Consejo Consultivo no considera inadecuado hacer referencia a los principios de conservación y seguridad de los fondos, al de promoción de la investigación, la difusión cultural y al de la no interferencia, si bien tal vez no fuera necesario calificar estos parámetros como "principios". Sin embargo, ni puede estimarse correcto el uso de la expresión "principios de los derechos de propiedad intelectual", ni se aprecia entre los principios enunciados y el "interés público" una relación que justifique la permanencia de este último en el apartado 1 del precepto.

En el apartado 2 -y más en concreto en su letra a)- ha de suprimirse la expresión "la obtención de una", ya que lo que se está tratando de definir es un sustantivo y no un verbo.

Por último, el párrafo segundo del apartado 4 prevé, en relación a los bienes que constituyen la Colección Museística de Castilla y León, la suscripción de un instrumento de colaboración para el supuesto de obtención de imágenes, reproducciones o copias con fines comerciales. Dado que aquella se encuentra constituida por los bienes culturales cuya titularidad corresponde a la



Comunidad, este Consejo Consultivo considera, al igual que en el caso previsto en el apartado 6 del artículo 42 del anteproyecto, que debiera incluirse en el precepto una remisión a la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León así como a la legislación estatal básica y de aplicación general en materia de patrimonio.

Artículo 45.- Clausura temporal y depósito forzoso.

Este artículo establece la posibilidad de que se proceda a la clausura temporal de un centro museístico autorizado cuando se ponga en peligro la conservación, la seguridad o la accesibilidad de los fondos, así como la integridad de los visitantes como consecuencia de "la existencia de deficiencias de instalación o de razones excepcionales". Se añade que la clausura temporal se acordará por la Consejería competente en materia de centros museísticos, previa audiencia de los interesados y que esta medida se mantendrá hasta que desaparezcan las causas que la motivaron.

Por su parte, el artículo 63 del anteproyecto, que se encuadra dentro del Título V, dedicado al "Régimen inspector y sancionador", prevé la "Clausura temporal, total o parcial, del establecimiento o del centro museístico por un plazo máximo de un año" como sanción accesoria que podrá imponerse por la comisión de una infracción grave.

Dentro de las infracciones graves previstas en el apartado 3 del artículo 59, se encuentran las conductas consistentes en "Alterar las condiciones acreditadas para el cumplimiento de los requisitos de los centros museísticos sin contar con la autorización prevista en el artículo 17.1" (letra f)), en "No custodiar los fondos en los centros museísticos en condiciones ambientales adecuadas" (letra h) y en "No contar con los elementos de control necesarios que garanticen su conservación y seguridad" (letra i).

Además, el artículo 66, regulador de las medidas provisionales contempla la "Clausura temporal del centro museístico" como medida provisional que puede adoptar el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador y como medida que podrá ser acordada por el personal encargado de la actividad inspectora antes de la iniciación del procedimiento en las condiciones previstas en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Este último precepto dispone en su apartado 2 que “Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda”. Añade que “En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas”.

Continúa este artículo señalando en sus apartados 3 y 4 que “No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes” y que “Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.

Este Consejo Consultivo considera que no cabe posibilitar la clausura temporal de un centro museístico, tal y como se prevé en el artículo 45 del anteproyecto, de manera independiente a la incoación de un procedimiento sancionador basado en la comisión de las infracciones graves antes mencionadas -infracciones en cuyos hechos constitutivos encuentran perfecto encaje las circunstancias contempladas en este precepto- y del cumplimiento de los requisitos exigibles en la adopción de medidas provisionales que contempla la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Una solución contraria conllevaría implícita la posibilidad de proceder a la clausura de un centro museístico con otorgamiento de diferentes garantías y medios de reacción a su titular, así como a la observancia de distintos procedimientos, en función de que la clausura se realizara con fundamento en el artículo 45 o en el artículo 66 del anteproyecto, lo que resulta inadmisibles desde la perspectiva de la seguridad jurídica.



De este modo, debe suprimirse el contenido de este artículo 45 en lo que se refiere a la clausura temporal de un centro museístico, puesto que ésta puede adoptarse con fundamento en las mismas circunstancias y, lo que es más importante, con plenitud de garantías, en el marco del procedimiento sancionador.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 48.- *Integración en la Red Museística de Castilla y León.*

El apartado 3 del precepto establece que las relaciones de la Consejería competente en materia de centros museísticos con los integrantes de la Red Museística de Castilla y León “se establecerán mediante el oportuno instrumento de colaboración que se suscriba con sus titulares”.

El artículo 47 contiene una enumeración de centros, órganos, recursos, servicios, redes y sistemas que forman parte de la citada Red, algunos de ellos de la propia Comunidad de Castilla y León, como el Consejo de Centros Museísticos -que constituye un órgano asesor y consultivo de la Administración de la Comunidad tal y como se prevé en el artículo 51 del anteproyecto- o los “órganos, recursos y los servicios administrativos y técnicos de la Comunidad Autónoma encargados de la gestión y funciones en materia de centros museísticos”.

Por ello, al menos en los supuestos en los que se trate de articular relaciones entre la Consejería competente en materia de centros museísticos y los centros o servicios que se encuentran adscritos o que incluso pertenecen a ella, no parece que un “instrumento de colaboración” en el sentido que se desprende del apartado 3 del precepto que se comenta constituya un cauce adecuado y necesario, ya que los mecanismos propios de las relaciones interorgánicas pudieran resultar suficientes.

Por otro lado, en lo que se refiere al contenido del “instrumento de colaboración” se considera más adecuado referirse a “causas de extinción” que



a "causas de resolución", al ser la extinción un concepto más amplio y comprensivo del de resolución.

Artículo 52.- Junta de Valoración y Adquisición de Bienes Culturales.

Este precepto describe la Junta de Valoración y Adquisición de Bienes Culturales como el "órgano consultivo y asesor de la Administración General de la Comunidad Autónoma en materia de valoración y adquisición de bienes culturales" y añade que "A tales efectos, le corresponde informar y asesorar sobre la adquisición de bienes culturales por cualquiera de sus consejerías".

Ahora bien, dado que las entidades integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León previstas en el Título VII de la Ley 3/2001, de 3 de julio, pueden adquirir bienes conforme al régimen establecido en la Ley 11/2006, de 26 de octubre, pudiera valorarse la conveniencia de ampliar las funciones de la Junta de Valoración y Adquisición de Bienes Culturales a estos supuestos.

Por otro lado, se considera que en la ley debería figurar, como mínimo, la categoría profesional exigida para formar parte de esta Junta de Valoración y no hacer una remisión genérica al reglamento, en relación con este extremo.

Artículo 59.- Concepto y clasificación.

En el apartado 1 del artículo se hace referencia a las infracciones administrativas en materia de centros museísticos "Sin perjuicio de las infracciones que en su caso pudieran establecerse en la normativa sectorial", expresión cuyo alcance no se comprende ya que la propia Ley de Centros Museísticos de Castilla y León tiene la consideración de norma sectorial reguladora de esta materia.

Artículo 64.- Criterios para la graduación de las sanciones.

Parece adecuado que en la letra e) del precepto se sustituya la expresión "grado" por "entidad" del daño o perjuicio causado.



Artículo 67.- Competencia sancionadora.

Debe corregirse la redacción del apartado 1 del artículo en lo relativo a la expresión “expediente sancionador”, puesto que lo que es objeto de incoación es el procedimiento sancionador y no el expediente, que no es más que el conjunto de documentos que suponen la materialización del conjunto los actos y actuaciones que integran el procedimiento sancionador.

Disposición adicional sexta. Colección de Arte Contemporáneo de Castilla y León.

Esta disposición establece que “Las obras de artistas plásticos contemporáneos en posesión permanente de las instituciones y entidades pertenecientes a la Administración de la Comunidad de Castilla y León se considerarán integradas en la Colección de Arte Contemporáneo de Castilla y León, cualquiera que sea el organismo al que estén adscritas y el lugar en que se hallen depositadas”.

A la vista del tenor literal de la disposición se excluye a las Cortes de Castilla y León de tal previsión, sin que se alcance a comprender la razón de tal exclusión.

Por ello, resultaría más adecuado referirse tanto a la Administración de la Comunidad de Castilla y León como a las Cortes regionales, o utilizar una expresión más genérica y referirse a la Comunidad de Castilla y León.

La Colección de Arte Contemporáneo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 47 del anteproyecto, forma parte de la Red Museística de Castilla y León.

Sin ánimo de efectuar un análisis profundo de la institución de la posesión, este Consejo Consultivo considera necesario realizar una serie de precisiones sobre la expresión “posesión permanente” utilizada.

En relación a la naturaleza jurídica de la posesión, se ha señalado que aquella en su origen es un hecho, una relación fáctica y de señorío sobre la cosa, pero a la que el ordenamiento jurídico vincula una serie de consecuencias



jurídicas, como la de la protección posesoria. Por ello, además de un hecho, un destacado sector doctrinal ha calificado a la posesión como un derecho real.

No obstante, si bien resulta cierto que cabe considerar la posesión como un derecho real, no lo es menos que se trata de un derecho real provisional y transitorio, puesto que cede frente a la reivindicación del legítimo propietario de la cosa. De este modo, el titular del *ius possidendi* puede ejercitar su derecho frente al poseedor, titular del *ius possessionis*, ya que aquél deriva de un título superior.

Desde esta perspectiva, surge la duda acerca de la interpretación de los términos “posesión permanente” utilizados en esta disposición adicional objeto de comentario. No se trataría de dos términos antagónicos si se interpretan como posesión estable y continuada, no perpetua.

Esta consideración unida a la de la inseguridad jurídica que genera la imposibilidad de conocer qué título ampararía la posesión de obras de artistas plásticos por instituciones y entidades pertenecientes a la Administración de la Comunidad de Castilla y León así como sus consecuencias en lo relativo al ejercicio de los derechos por parte de éstas sobre tales obras, aconseja una revisión de la redacción del precepto.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 18 (y en relación con éste, al artículo 20.2, párrafo segundo), 36 y 45, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Centros Museísticos de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.