

ALGUNAS NOTAS SOBRE EL
RÉGIMEN
JURÍDICO
DE LOS MUSEOS DE
TITULARIDAD
ESTATAL
Y GESTIÓN
AUTONÓMICA
EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
ANDALUCÍA

I. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

de 1978 y, sobre todo, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español (LPHE), propició una proliferación de estudios sobre los bienes históricos que, sin embargo, no alcanzó a los museos en la medida en la que su importancia lo requería, toda vez que son estudios que se van a centrar básicamente en el régimen jurídico general de los bienes históricos con especial atención al patrimonio inmobiliario. Un hecho propiciado por la propia Ley que, aunque pretende ser una disposición comprensiva del entero estatuto de los bienes históricos, es, en realidad, una norma que regula el régimen general del Patrimonio Histórico en detrimento de los denominados Patrimonios especiales; entre ellos los "Archivos, Bibliotecas y Museos", instituciones, por cierto, notablemente distintas y que hubieran merecido, por consiguiente, un tratamiento diferenciado.

Centraré mi atención en el estatuto jurídico de los museos de titularidad estatal cedidos en su gestión a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El tema es, desde luego, difícil y controvertido dadas las dudas que suscitan los artículos 148.1.15 y 149.1.28 de la Constitución, preceptos que, como es sabido, establecen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre estas instituciones y que, a pesar del tiempo transcurrido desde su promulgación, siguen careciendo de una interpretación precisa y clara. Las dificultades planteadas por estos preceptos derivan, en síntesis, del empleo por su parte de dos criterios distintos de atribución de competencias: el del interés y el de la titularidad. Así el artículo 149.1.28 otorga al Estado la competencia sobre "los museos de titularidad estatal sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas", en tanto que el 148.1.15, cuando delimita las competencias autonómicas, atiende a otro criterio distinto, como es el del interés. Es claro, no obstante, que en su aplicación los museos pueden clasificarse en tres grandes categorías: a) Museos de titularidad estatal y que el propio Estado gestiona bien sea a través del Ministerio de Cultura o de alguna entidad creada con ese específico fin; b) Museos de titularidad estatal gestionados por las Comunidades Autónomas; y c) Museos de titularidad autonómica o local o pertenecientes a personas privadas. Son los museos integrados en la segunda categoría, de singular importancia tanto desde el punto de vista cuantitativo como por la relevancia de los fondos que atesoran, los que presentan actualmente los problemas jurídicos de mayor interés. Plantean, de una parte, la duda, no resuelta a día de hoy, de si su titularidad es o no transferible a las Comunidades Autónomas y cuales serían, en su caso, los criterios en cuya aplicación habría de producirse una operación de esta naturaleza. De otra, la relativa al alcance posible de las competencias de las Comunidades Autónomas con fundamento en esa gestión que la propia Constitución les permite asumir. Responder a esta última pregunta supone, en definitiva, determinar el régimen jurídico de estos museos, cuestión objeto de estas breves reflexiones.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUSEOS DE TITULARIDAD ESTATAL Y GESTIÓN AUTONÓMICA: LA LEY 8/2007, DE 5 DE OCTUBRE, DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

La exposición de este régimen exige, de entrada, determinar si estos museos se encuentran o no en el ámbito de aplicación de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones museográficas de Andalucía (LMA). La respuesta nos la ofrecen, en términos positivos, los artículos 2 y 11. El primero declara expresamente aplicable la norma a "los museos y

colecciones museográficas ubicados en Andalucía, en los términos establecidos en cada caso en la misma, sin perjuicio de las competencias del Estado en relación con los museos de titularidad estatal". El segundo establece el sistema de fuentes propio de estos concretos museos. Y así el apartado 1º permite que la Junta de Andalucía celebre convenios con el Estado para asumir la gestión de los museos de su titularidad, en tanto que el 2º dispone que "la gestión de dichos museos o colecciones museográficas se adecuará a lo dispuesto en el convenio correspondiente, siéndoles de aplicación la legislación estatal, sin perjuicio de las potestades asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de la Autonomía". Esta última disposición establece en su artículo 68.2 la competencia autonómica para "la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal". De esta forma, y en estas concretas materias, el régimen de estos museos ha dejado de ser un régimen convenido entre el Estado y la Comunidad Autónoma para ser un régimen fijado unilateralmente por una de las partes, por la Comunidad de Andalucía. El problema que la previsión estatutaria suscita es el de si el Estado puede dictar normas sobre la organización, funcionamiento y régimen de personal de los museos. En principio nada parece oponerse a esta posibilidad. Aunque el Estado no ha concretado cuáles son las competencias consustanciales a la titularidad de los museos, nunca se ha dudado sobre el hecho de que esa titularidad constituye un título competencial que le otorga plenos poderes en los ámbitos normativos y ejecutivos, como reconoció el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/1988, de 29 de marzo, sobre la Ley de Archivos de Andalucía, materia, por cierto, en la que se produce un reparto competencial idéntico al existente sobre los museos. Desde luego, si el Estado decidiera legislar sobre estas cuestiones, nos encontraríamos ante un conflicto competencial difícil que tendría que resolver, en última instancia, el Tribunal Constitucional.

Aceptada la premisa de que los museos de titularidad estatal y gestión autonómica quedan sujetos por mandato estatutario a la LMA en lo que respecta a su organización, funcionamiento y régimen de personal; será preciso determinar cuáles son exactamente las previsiones legales que encajan en estos concretos títulos. Es claro en este sentido que a estos museos les será de aplicación la organización establecida en el Capítulo III del Título III por lo que habrán de contar con un Director nombrado de acuerdo con lo establecido en esta norma y con el consejo de participación social y comisiones técnicas que en su aplicación cree la Consejería competente. Estos museos además, en la medida en que pueden considerarse reglas de funcionamiento, han de contar con un sistema de gestión documental en los términos establecidos por el artículo 41, con los libros registros que prevé el artículo 42.1 (el de la colección estable y el de los depósitos), y con el inventario de fondos al que obliga el apartado 2 de este mismo precepto.

Ahora bien, resulta obligado también preguntarse cuál es su régimen jurídico fuera de estos aspectos concretos. Si se atiende a los artículos 2 y 11 de la propia LMA, puede concluirse con facilidad que ese régimen ha de buscarse en los convenios de gestión —en la actualidad, en el Convenio de 23 de mayo de 1994— y en la legislación estatal —LPHE y RD 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema español de Museos—. Son también numerosas, de otra parte, las disposiciones de la LMA que los incluyen en su ámbito de aplicación. Así la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Cultura, "velará, en términos del artículo 6, "por la protección, conservación, difusión y accesibilidad de los fondos existentes [...] y por el cumplimiento de las demás funciones que les correspondan con arreglo a la legislación vigente, sin perjuicio de las competencias del Estado en relación con los museos de titularidad estatal". Hay que tener en cuenta,

EL PROBLEMA QUE LA PREVISIÓN
ESTATUTARIA SUSCITA ES EL DE SI
EL ESTADO PUEDE DICTAR NORMAS
SOBRE LA ORGANIZACIÓN,
FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN DE
PERSONAL DE LOS MUSEOS.

además, que estos museos han de inscribirse, por disposición expresa de la Disposición Adicional 2ª de la Ley, en el Registro andaluz de museos y que forman parte, en aplicación del artículo 18.1.b), del Sistema andaluz de museos y colecciones museográficas; integración plenamente compatible con su pertenencia al Sistema español de museos prevista en el artículo 66 de la LPHE. Su inserción concretamente en el Sistema andaluz de museos tiene consecuencias jurídicas muy importantes en la medida en que no son pocas las potestades que se reconocen a la Administración y las obligaciones que se imponen a los titulares de los museos por referencia a su inclusión en dicho sistema. Así estos museos quedarán sujetos a las potestades, entre otras, de planificación, fomento e inspección que el artículo 19 reconoce a la Consejería de Cultura, y vinculados al conjunto de obligaciones generales determinadas por el 20. Igualmente habrán de contar con los planes museológicos, de seguridad y anual de actividades y memoria de gestión en los términos establecidos respectivamente por los artículos 26, 27 y 28. Especial mención merecen, no obstante, algunos aspectos concretos de este régimen a los que seguidamente me refiero.

1. La reordenación de los fondos museísticos. La regla en la materia nos la ofrece el artículo 35.3 de la LMA en los siguientes términos: "La Consejería competente en materia de museos podrá impulsar y promover, de acuerdo con la Administración General del Estado, la reordenación de los fondos".
2. La salida de fondos. El artículo 36.2 de la LMA remite esta operación a lo que disponga "el convenio suscrito con la Administración del Estado y a lo dispuesto en la legislación estatal del patrimonio histórico". La Estipulación 2.10 del Convenio vigente establece que esa salida precisa "autorización del órgano competente de la Administración del Estado", regla que coincide, como no puede ser de otra manera, con la establecida por el artículo 63.2 de la LPHE.
3. Depósitos de fondos. Estos depósitos se remiten igualmente por la LMA, en este caso por el artículo 38.4, a lo determinado en el convenio de gestión. El que hoy rige dispone en su Estipulación 2, apartados 3º y 4º, que los ingresos de fondos que no sean de titularidad estatal se realizarán siempre en concepto de depósito previa autorización de la Consejería de Cultura. La Junta de Andalucía, por su parte, podrá realizar los depósitos que tenga por conveniente en calidad de propietaria o mandataria de un tercero. Los depósitos se ajustarán, en todo caso, al orden de prioridad que establece el artículo 9 del RD 620/1987.
4. Intervenciones. También se adecuarán a lo dispuesto en el correspondiente convenio, en aplicación en este caso del artículo 45.3 *in fine* de la LMA, las intervenciones de conservación y restauración sobre bienes de titularidad estatal de los museos gestionados por la Junta de Andalucía. La Estipulación 2.11 del Convenio en vigor recoge en este sentido las reglas establecidas por el artículo 14.1.b) y 2 del RD 620/1987. Y así exige autorización de la Comunidad Autónoma para "la restauración de los bienes custodiados en Museos de titularidad estatal gestionados por aquélla" y consentimiento de la Administración del Estado que se entenderá otorgado si no se hubiese emitido en el mes siguiente a la recepción de la solicitud. Desde el punto de vista sustantivo, estas intervenciones se habrán de sujetar a las reglas dispuestas por el artículo 39 de la LPHE como resulta de la propia remisión que a la legislación del Estado efectúa el artículo 11 de la LMA.
5. Realización de copias y reproducciones. La realización, según prevé el artículo 46.3 de la LMA, "de copias y reproducciones de los fondos de los museos estatales gestionados por la Comunidad Autónoma requerirá autorización de la Consejería competente en materia de museos salvo en

ES O NO CONSTITUCIONALMENTE POSIBLE LA DISPOSICIÓN POR EL ESTADO DE LA TITULARIDAD DE SUS MUSEOS Y, DE SER ASÍ, CUAL VA A SER EL ALCANCE DE UNA OPERACIÓN DE ESTA NATURALEZA.

los casos en que corresponda otorgarla a la Administración General del Estado". Si se atiende a lo dispuesto en el artículo 24.2 RD 620/1987, puede comprobarse con facilidad que esos mismos supuestos quedan sujetos a la necesaria autorización del Ministerio de Cultura. Nos encontramos así ante dos normas cuyos presupuestos de hecho no se encuentran suficientemente engarzados en la medida en que la previsión de la Ley andaluza se ve desplazada en su aplicación por la regla dispuesta en el citado reglamento estatal, quedando de esta forma vacía de contenido.

6. Mantenimiento de los edificios. Un tema importante y de gran incidencia práctica en la definición del régimen de los museos pertenecientes a esta categoría jurídica ha sido y es el relativo a la determinación de a quien compete el mantenimiento de los edificios que los albergan. La respuesta nos la proporcionan la Disposición Adicional 2ª del RD 620/1987 y la Estipulación 4 del Convenio de 1994 en el sentido de que a la Comunidad Autónoma corresponde "la simple conservación" en tanto que las inversiones que excedan de ella "serán programadas por el Ministerio de Cultura por propia iniciativa o a propuesta de la Comunidad Autónoma, y previo acuerdo de ambas Administraciones en el que la Administración gestora del Museo asumirá los gastos de dotación, conservación y mantenimiento derivados de las inversiones que se proyecte realizar". El problema interpretativo más importante que suscita este régimen es el que se produce justamente en el extremo relativo a la determinación de si una concreta actuación encaja en ese concepto de "simple conservación" o excede de ella, lo que lógicamente solo podrá determinarse en atención a las características de cada caso concreto.

En conclusión, sobre el régimen de los museos de titularidad estatal cedidos en su gestión a Andalucía se produce, en clara correspondencia con esa disociación entre pertenencia y gestión, una importante distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. A ésta corresponden, como expresamente determina su Estatuto de Autonomía, las competencias ejecutivas en las que han de entenderse comprendidas la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen del personal. Fuera de estos concretos ámbitos, la regla aplicable, como la propia LMA reconoce, ha de extraerse de la legislación del Estado y de los convenios de gestión.

III. BREVE REFLEXIÓN FINAL

Nos encontramos, en definitiva, ante un régimen complejo necesitado, quizá, de aclaración en algunos extremos importantes. No obstante, es probable que una definición más precisa de ese régimen exija la previa resolución de una cuestión fundamental: la de si es o no constitucionalmente posible la disposición por el Estado de la titularidad de sus museos y, de ser así, cuál va a ser el alcance de una operación de esta naturaleza. En efecto, a la hora de debatir sobre posibles modelos de gestión y de plantear, por consiguiente, el contenido idóneo de un convenio que sustituya al ya desfasado de 1994, es fundamental saber si los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad Autónoma están llamados a ser una categoría residual dentro del conjunto de los museos andaluces o si, por el contrario, van a continuar siendo la figura que acoge a los que, sin duda, pueden calificarse como los museos más importantes de la Comunidad Autónoma.

Disipada esta cuestión, ha de reflexionarse, desde otro punto de vista, sobre el contenido propio del convenio de gestión en el contexto de la nueva LMA, que ya delimita una serie de ámbitos materiales sujetos por propia decisión estatutaria a sus mandatos, y ante una posible norma estatal que delimite y regule con claridad las competencias reservadas a la Administración del Estado.