

“Cómo mejorar el funcionamiento de los museos: limitaciones del marco jurídico”

GUILLERMO RUIZ VICENTE
Madrid

Antes de hacer ninguna consideración, de intentar mejorar el funcionamiento de los Museos, hay que desterrar la fobia que existe en reglamentar la gestión de la actividad cultural; subrayo la GESTIÓN de la actividad cultural, no la propia actividad cultural.

Todas las actividades humanas tienden a estar perfectamente reglamentadas, desde la Enseñanza o el Trabajo hasta el Deporte, pasando por la Fiesta Nacional. No existen Reglamentos más casuísticos que el Reglamento Taurino o el Reglamento del Fútbol, sin embargo, a nadie se le ocurre decir que el Reglamento limita al torero para expresar su arte, o al jugador de fútbol para demostrar sus habilidades con el balón.

Empezaremos por asegurar que un buen marco jurídico posibilitaría el mejor funcionamiento de los Museos, no lo limitaría. En la actualidad, la mejora del funcionamiento de los Museos está limitada por un marco jurídico ambiguo, confuso o inexistente. Esta realidad presenta dos grandes obstáculos al buen funcionamiento de los Museos:

- Una situación jurídica errática.
- La distorsión de su personalidad jurídica-administrativa.

Vencer estos dos obstáculos puede ser el objetivo de una gran aventura.

Observemos el actual marco jurídico de los Museos como un cuadro en “passe-partout”, nos encontramos:

- Normas sustantivas
- Normas estructurales
- Normas de régimen interno

NORMAS SUSTANTIVAS

– La Constitución Española, que en su artículo 148.1.15 permite que los Estatutos asignen a las Comunidades Autónomas competencias sobre Museos de interés para la Comunidad Autónoma, y el artículo 149.1.28, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre Museos de titularidad estatal, pero admite la gestión por las Comunidades Autónomas.

– La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

– En paralelo, los Estatutos de Autonomía, las Leyes de Patrimonio Histórico o Cultural y las Leyes de Museos de las Comunidades Autónomas.

Los artículos de la Constitución Española perderán su ambigüedad cuando se delimite previamente lo que es de titularidad estatal para, de esta manera, saber lo que es de interés para las Comunidades Autónomas, todo dentro del Sistema Español de Museos, que crea la Ley de Patrimonio Histórico Español.

Esta delimitación se opera mediante la regulación del régimen jurídico de los Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos, establecidos por Real Decreto 620/87, de 10 de Abril, que si bien incorporó al Reglamento de Museos los principios de la teoría internacional sobre museología, olvidó constituirse como marco jurídico de los museos estatales. Como ejemplo, basta citar cómo despacha en tres confusos artículos el Capítulo II, dedicado al Sistema Español de Museos.

Los Convenios de Transferencias de la gestión de museos a las Comunidades Autónomas, aprobados por Resoluciones de una Dirección General, con graves errores materiales y escaso rango legal, sólo complican el requisito de ser un trámite necesario para distribuir un patrimonio.

Quizás sea el momento de dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 149.2 de la Constitución Española: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas." En el caso de Museos, una proliferación de sistemas, redes y registros autonómicos, que aspiran a una coordinación internacional y olvidan coordinarse entre sí.

NORMAS ESTRUCTURALES

– Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE)

– Real Decreto 1887/96, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura.

– Los Estatutos de los Organismos Autónomos.

– En paralelo, las normas similares de las Comunidades Autónomas.

No cito las normas de creación de los museos porque la distorsión de su personalidad

jurídica sería mayor.

La LOFAGE distingue en la organización central de la Administración entre:

– Órganos superiores: Ministros y Secretarios de Estado.

– Órganos directivos: Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales.

En su artículo de creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas, establece:

1. Que los órganos superiores y directivos se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros.

2. Los órganos de nivel inferior a los Secretarios Generales se crean, modifican y suprimen por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas.

3. Las unidades que no tengan consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las R.P.T. (Relaciones de puestos de trabajo).

En la última reestructuración del Ministerio de Educación y Cultura nos encontramos, en lo que concierne a Museos, con la Secretaría de Estado de Cultura, de la que depende la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales que, entre sus funciones, tiene:

"d) La gestión de los museos de titularidad estatal adscritos al Departamento, y el asesoramiento respecto a los museos de titularidad estatal depen-

dientes de otros Ministerios, salvo que dicha gestión sea objeto de convenio con las Comunidades Autónomas".

Le corresponde la ejecución de la función descrita a la Subdirección General de Museos Estatales.

También adscritos al Departamento, a través de la Secretaría de Cultura, se encuentran los Organismos Autónomos: Museo Nacional del Prado y Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, correspondiéndole al Ministro de Educación y Cultura la Presidencia del Consejo Rector de ambos.

Es extensa la anterior transcripción de normas estructurales, pero necesaria para comprobar lo difícil de encontrar, no ya la personalidad jurídica de los Museos de titularidad estatal que no son Organismos Autónomos, que no la tienen, sino su identidad formal. Al no estar citados expresamente en el citado Real Decreto 1887/96, de 2 de agosto, ni en ninguna Orden Ministerial que lo desarrolle, nos encontramos con que estos Museos no tienen consideración de órganos y se crean, modifican y suprimen a través de las R.P.T. Contemplamos la solución de Museos constituidos como Organismos Autónomos.

La personalidad jurídica es la cualidad necesaria en nuestro ordenamiento para sostener relaciones jurídicas. Así que sólo los sujetos de Derecho a los que el ordenamiento haya atribuido dicha personalidad pueden establecer relaciones jurídicas.

Se da el caso que la organización de la Administración Central del Estado no puede asumir ciertas tareas y funciones, lo que motiva la aparición de nuevas figuras que, en régimen de descentralización funcional, se las dota de personalidad jurídica, no solamente pública, sino a veces también privada, para que de esta manera tengan un régimen más flexible desde el punto de vista de la eficacia y operatividad de la gestión de las actividades que tienen encomendadas.

– Un primer tipo de estas figuras son los Organismos Autónomos, que se rigen por el Derecho Administrativo, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, se les encomienda la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

– Un segundo tipo que aparece también descentralizado, es la figura de las Entidades Públicas Empresariales, que se rigen por el Derecho Privado, a las que se les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de los servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Ambos Organismos se crean por Ley y esta Ley de creación establecerá:

a) El tipo de Organismo Público que crea, sus fines generales y Ministerio u Organismos de adscripción.

b) Los recursos económicos para desempeñar su función, así como su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y de cualquier otra condición que exija rango de Ley.

El anteproyecto de la Ley de creación de estos Organismos irá acompañado de una propuesta de Estatutos y del Plan Inicial de Actuación, que más tarde se reproducirá por Real Decreto.

Entre estas dos figuras parece la indicada para ciertos Museos la de Organismo Autónomo, pero al ser constituidos legalmente no por Leyes específicas sino por disposiciones adicionales de Leyes presupuestarias, carecen de la adscripción de "recursos económicos para desempeñar su función, así como de un régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y de cualquier otra condición que exija rango de Ley".

Por último, las Normas de Régimen Interno son inexistentes por innecesarias y sin valor en unidades que no tienen consideración de órganos de la Administración del Estado o en Organismos Autónomos "sui generis".