

CRÓNICA

LA LEY CATALANA DE MUSEOS: UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN DEL MUSEO DE ARTE DE CATALUÑA

Miquel Padrós Barbero
Universidad Pompeu Fabra

I. Planteamiento

El desarrollo de la intervención de los poderes públicos en la cultura ha variado a través de la historia en consonancia con las formas de organización política de la sociedad y del propio concepto de cultura. Así pues, merced a la incorporación de los postulados del Estado social al campo cultural, se ha propiciado la superación de la vieja concepción del estado liberal primitivo de limitar su intervención a la conservación del patrimonio cultural, pasando a una posición eminentemente activa y consagrando el derecho a la cultura como un deber positivo de hacer.¹ La satisfacción de este derecho compromete a los poderes públicos a procurar que los individuos dispongan de los medios adecuados para hacer efectiva su participación en la vida cultural.

Así, la doble posición cultural que se reclama del Estado se traduce en la doble dimensión que puede adquirir el derecho a la cultura: como derecho defensivo o como derecho de prestación.² Por tanto, desde el punto de vista funcional, la acción del

1. Los derechos relativos a la cultura se hallan insertados en la Constitución en forma de principios o valores constitucionales, dentro del capítulo III del título I, que lleva por rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica». Como ha señalado T. R. Fernández, estos principios no están contruidos como derechos subjetivos en sentido propio, y necesitan para alcanzar ese carácter el adecuado tratamiento por parte del legislador ordinario. Pero las normas que regulan estos derechos no son meramente programáticas. Contienen un mandato preciso que vincula *prima facie* al legislador, a quien la Constitución obliga, desde luego, a convertir el deber genérico en obligación exigible y la mera expectativa de derecho en derecho subjetivo propio (*vid.* «Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 15, 1982, pág. 29).

Sobre la intervención del Estado en el campo cultural, su evolución y su plasmación constitucional, ver el trabajo de Enric Fosses, *Regions i sector cultural a Europa*, IEA, 1990, que sigo en este punto. Ver también la obra de M^a del Rosario Alonso Ibáñez, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Madrid, Civitas, 1992, pág. 47 y ss.; J. L. Álvarez Álvarez, *Estudios sobre el patrimonio histórico español*, Madrid, Civitas, 1989, pág. 48 y ss.; F. Serra Pagán, *Cultura española y autonomías*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1980, pág. 29 y ss.; M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977, pág. 21 y ss.; *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por O. Alzaga), comentario al artículo 44 por A. Torres Del Moral; *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Garrido Falla), comentario al arr. 44 por J. Gálvez.

En la doctrina italiana puede consultarse, E. Spagna Musso, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Nápoles, 1961; A. M. Sandulli, «La tutela del paesaggio nella Costituzione», *RGE* 1967, tomo II, pág. 69 y ss.; F. Marusi, «Artículo 9» en *Commentario della Costituzione* (a cargo de G. Branca), vol. I, Zanichelli, Bolonia-Roma, 1975; G. Palma y G. Clemente, *L'intervento dello Stato nello settore artistico*, Giappichelli, Turín, 1986.

2. Este concepto deriva de la introducción a nivel doctrinal de la «procura existencial» por L. Martín Retortillo Baquer, así como de las principales misiones del Estado social. Y dentro del concepto de prestaciones vitales o procura existencial, la necesidad de la cultura es una de estas prestaciones. Ver del

Estado debe comprender tanto la protección de los bienes culturales (la tutela del art. 44 CE y la conservación del art. 46 CE), como el fomento y la prestación de servicios de carácter cultural (la promoción del art. 44 CE y del art. 46 CE).

Desde esta óptica, la acción cultural del sector público cuenta con el museo como uno de los instrumentos básicos para contribuir al ejercicio del derecho a la cultura, aunando esa doble función de protección y de fomento que se le exige al Estado desde los postulados sociales. Así, el museo proporciona tanto el acceso para la contemplación o la administración, como el estudio o la investigación, o la conservación.³

En este sentido, como bien señala el preámbulo de la Ley de museos del Parlamento de Cataluña, la preservación del patrimonio histórico, artístico, arqueológico, técnico y científico es un elemento básico a la hora de fomentar su conocimiento, estudio y difusión entre todos los ciudadanos, a fin de facilitarles una mejor comprensión de la naturaleza, la historia y, en general, la vida del país.

Así pues, el museo es uno de los instrumentos fundamentales en la custodia de dicho patrimonio, que además asume esa otra función de fomento cultural a que aludíamos, convirtiéndose en un centro de servicio cultural en contacto con la sociedad que lo envuelve, la cual tiene derecho a recibir del mismo unas prestaciones culturales que vayan más allá de la simple custodia.

La Constitución española de 1978, consciente de la necesidad de una implicación de todos los poderes públicos en el fomento y promoción de la cultura, configuró el servicio de la cultura como una función concurrente posibilitando una acción autónoma específica.⁴ En lógica coherencia con esta situación, el artículo 148.1.17 posibilita a las comunidades autónomas la asunción de competencias en materia de fomento de la cultura, y el art. 148.1.15 en materia de museos de interés para la comunidad autónoma reconociendo así el importante papel de éstos en la materia.

Es en este marco competencial donde se incardina el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al otorgar a la Generalidad competencia exclusiva sobre los

autor citado «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"», *RAP* (1962), núm. 38, donde recoge el concepto formulado por Forstoff en *El Estado de la sociedad industrial*, trad. española, Madrid, 1976.

3. Esta doble función a que aludimos queda perfectamente de manifiesto en el artículo 2.º del Reglamento de la Ley de museos, aprobado por Decreto de 10 de febrero de 1992, y según el cual «Los museos, como centros depositarios de un patrimonio común, deben garantizar la protección y la restauración de su fondo y, como espacios para la participación cultural, deben facilitar el acceso público y garantizar la seguridad de los usuarios». Esta naturaleza funcional de carácter dual se desarrolla respectivamente en los artículos 5.º —medidas de protección— y 6.º —acceso al público.

4. Tal como ha expuesto el Tribunal Constitucional en la STC 49/1984, de 5 de abril («... pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al artículo 148.1.17, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el art. 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 técnicoadministrativo puede comprenderse dentro de «fomento de cultura». Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 de la 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 un 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.

museos que no sean titularidad estatal y sobre el patrimonio cultural, sin perjuicio de las competencias que el artículo 149.1.28⁵ de la Constitución asigna al Estado.

En el ejercicio de dicha competencia, la Generalidad promulgó la Ley 17/1990, de 2 de noviembre, de museos de Cataluña, donde se establece el régimen aplicable a todos los museos del país, y que fue objeto de desarrollo a través del Decreto 35/1992, de 10 de febrero.

El Museo de Arte de Cataluña, cuya titularidad ha venido ostentando el Ayuntamiento de Barcelona, aunque con fondos procedentes de todo el Estado y con titularidad diversa, queda encuadrado, según la clasificación que efectúa la Ley de museos y que veremos posteriormente, dentro de la categoría de «museo nacional» (art. 19 y ss. de la Ley de museos, LM, en adelante, en relación con la disposición adicional primera), lo cual plantea la cuestión de si se ha producido un cambio en la titularidad del mismo, al pasar de gestionarse únicamente por el Ayuntamiento de Barcelona, a gestionarse conjuntamente entre este último y la Generalidad que, según el artículo 20.3 de la LM debe aportar al menos el 50% de los gastos corrientes. De haberse producido este cambio en la titularidad cabría plantear la posibilidad de que se hubiere operado una mutación demanial, cuestiones estas, que serán examinadas más adelante.

Para articular esta colaboración interadministrativa⁶ en la gestión del museo se recurre a la figura del consorcio,⁷ cuyos estatutos son aprobados por Decreto de la Generalidad de Cataluña núm. 51/91, de 4 de marzo.

5. Este precepto otorga al Estado, entre otras, competencia exclusiva en materia de museos, bibliotecas y archivos, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas. La asunción de esta competencia de gestión de los museos de titularidad estatal viene recogida a través del Decreto 35/1992, cuyo artículo 1.º establece que «Las disposiciones de este Decreto son de aplicación a todos los museos de Cataluña que sean de titularidad estatal». Lo que no se acaba de comprender cuando la Ley de museos manifiesta expresamente en su artículo 15.3 que «quedarán fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley los museos de titularidad estatal radicados en Cataluña, excepto en lo referente a las prescripciones que expresamente se refieran a los mismos». En este sentido, ya el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 3/1992) puso de manifiesto la inconveniencia, como técnica legislativa, de reproducir fragmentariamente o con algunas variantes de redacción, preceptos de la Ley en el entonces proyecto de Reglamento, práctica que puede conducir a dudas y errores en su interpretación válida, y que cabrá salvar siempre en favor de las disposiciones de la ley. Continúa el Dictamen diciendo «Esta cuestión se observa especialmente en el art. 1 del Reglamento, que determina su ámbito de aplicación y que no puede ser otro que el que resulta de los art. 1 al 3 de la Ley [...]. De todos modos, entendemos que a pesar de ello el Proyecto no incurre en ilegalidad ni en ese punto ni en otros, puesto que ninguna de ellas contradice las normas de la Ley sino que se limitan a desarrollarlas en aquellos casos en que la misma Ley lo prevé y en otros que, sin mandato expreso, es conveniente explicar para facilitar su cumplimiento.»

6. Sobre la figura de las corporaciones interadministrativas ver el *Curso de Derecho Administrativo* de E. García de Enterría y T. R. Fernández, pág. 402 y 403. Sobre las nuevas fórmulas previstas en la Ley 30/1992, ver *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, comentario al título I por A. Jiménez-Blanco, pág. 69 y ss., Madrid, 1993.

7. Sobre la figura de los consorcios, y sin perjuicio de análisis más profundo que haremos al estudiar el Museo de Arte de Cataluña, ver F. A. Castillo Blanco, «Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local», *RAP*, 1991, núm. 124; R. Martín Mateo, «El consorcio como institución jurídica», *RAP*, núm. 61, y, del mismo autor, *Los consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970 y *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, Trivium, 1987; sobre su utilización por las comunidades autónomas, E. Argullol Murgadas, *En torno a las Entidades Instrumentales de las Comunidades Autónomas: una primera aproximación*, Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, pág. 1488-1572, Madrid, 1994; J. L. Martínez López-Muñiz, *Los consorcios en el derecho español*, IEAL, Madrid, 1974; en general, Stancanelli, *Los consorcios en el Derecho administrativo*, trad. española de E. Ximénez de Sandoval, IEA, Madrid, 1972.

Todo este procedimiento plantea dos cuestiones básicas que voy a abordar en este estudio, a saber, la cuestión de la titularidad del museo, que no de sus fondos que claramente quedan al margen, y, en segundo término, la figura del consorcio como forma de gestión interadministrativa, entrando en el análisis de su naturaleza y regulación. Para intentar desvelar la primera de las cuestiones planteadas deberemos entrar a analizar la categoría de los museos nacionales creada por la LM, así como el restante marco jurídico ofrecido por esta norma. Por su parte, el análisis de la fórmula consorcial adoptada requerirá entrar municiosamente en el estudio de los estatutos otorgados.

II. La Ley catalana de museos

1. *Ámbito de actuación*

Según se desprende del preámbulo de la norma, la presente Ley establece el régimen aplicable a todos los museos, con algunas especificaciones referidas únicamente a los museos de administración pública. Según el artículo 15 de la LM son museos de administración pública los creados, mantenidos o gestionados con cargo a las administraciones públicas catalanas, sin perjuicio de la titularidad privada del museo y de sus fondos, concretando a continuación que son museos mantenidos o gestionados aquellos cuyos gastos de mantenimiento sean cubiertos mayoritariamente con fondos procedentes de aquéllas.

La valoración que merece esta fórmula debe ser en principio positiva, pues propicia la colaboración de administraciones públicas en la gestión y sostenimiento de los museos, sin perjuicio del mantenimiento de la titularidad original de éstos. Otra cosa será la concreta articulación de esta colaboración en la que necesariamente debería tener algún tipo de virtualidad el elemento titularidad. La cuestión será examinada posteriormente.

Otra de las conclusiones que cabe extraer y que nos será de gran utilidad como criterio hermenéutico es la voluntad del legislador de separar los elementos titularidad y gestión.

Por otro lado, la Ley crea el Registro de museos de Cataluña en el cual se inscriben todos los centros museísticos que cumplen las condiciones que la Ley establece. Empieza el artículo 1.º definiendo los museos, a los efectos de la Ley, como instituciones permanentes, sin finalidad de lucro, al servicio de la sociedad y de su desarrollo y abiertas al público, que reúnen un conjunto de bienes culturales muebles e inmuebles, los conservan, los documentan y estudian, los exhiben y difunden su conocimiento para la investigación, la enseñanza y el goce intelectual y estético, y se constituyen en espacio para la participación cultural, lúdica y científica de los ciudadanos. Se destaca, por tanto, esa vertiente social a que aludíamos en el planteamiento de este estudio, de servicio, de prestación, de fomento cultural en último término, más allá de la simple función de custodia, poniendo la cultura, representada por sus fondos artísticos, al acceso de todos los ciudadanos, tanto para su contemplación o admiración, como para el estudio, la investigación o la conservación. Esta idea se refuerza en el artículo 8 al garantizar la difusión por los museos de sus fondos al público en general. Quedan excluidos del concepto de museo las bibliotecas, archivos e instalaciones culturales similares (art. 1.3 LM).

Finalmente en este apartado dedicado a establecer conceptos, el artículo 4.º aclara que la presente Ley «no modifica la titularidad de los bienes culturales que formen

parte de los museos de Cataluña», sin perjuicio de los derechos que atribuye y las obligaciones que impone al titular por razón del interés general.

Por otro lado, respecto al apartado 2.º, referente a las potestades administrativas de expropiación, tanteo y retracto de los bienes culturales, atribuidos por el Estatuto en favor de la Generalidad, cabe decir, en cuanto a estos últimos, que la STC 17/1991, de 31 de enero, y que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varias comunidades autónomas, una de ellas Cataluña, contra algunos preceptos de la Ley de patrimonio histórico artístico español, entre éstos los artículos 33 y 38, por atribuir los derechos de preferente adquisición sobre los bienes culturales a la Administración del Estado, confirma la atribución al Estado de la titularidad de estos derechos y, en cuanto a su ejercicio,⁸ también lo atribuye al Estado al considerarlo un medio de defensa de los bienes contra la exportación, y ser ésta competencia exclusiva del mismo conforme al art. 149.1.28 CE.⁹

Los preceptos 5 a 14 siguientes se dedican a regular el régimen de los museos, creando como anunciábamos un Registro de museos de Cataluña, y atribuyendo a la Generalidad diversas funciones de supervisión y fomento,¹⁰ así como algunas normas básicas de funcionamiento que garanticen el cumplimiento de las funciones sociales que tienen encomendadas.

Sin embargo, el grueso de la norma, en lo que a nuestro tema interesa, lo integran los artículos 15 a 34, sobre el régimen de los museos de administración pública y, sobre todo, los artículos 19 a 24, sobre la articulación de los museos nacionales, categoría en la cual se integra el Museo de Arte de Cataluña, objeto de este estudio.

2. Clasificación de los museos, según la Ley de museos

La LM dedica el capítulo I del título III a la clasificación de los museos de Cataluña en la que, según el artículo 19, encontramos los museos nacionales, museos de interés nacional, museos comarcales y locales, museos monográficos y otros museos.

Al margen de esta clasificación de los museos queda la categoría de «museos de administración pública», contenida en el artículo 15 y situada en el capítulo II del título II *sobre régimen de los museos*. Ello da claramente a entender que éstos no son una clase de museo sino una forma de régimen de gestión aplicable a cualquier museo. Así, tal y como apuntábamos al inicio de este estudio, es museo de administración pública el «mantenido o gestionado con cargo a las administraciones públicas catalanas, sin perjuicio de la titularidad privada del museo y de sus fondos».¹¹

8. Cuestiones ambas, titularidad y ejercicio, que el Tribunal Constitucional deslinda expresamente.

9. Así, el Tribunal Constitucional, tras afirmar la competencia exclusiva y la legitimidad del legislador al atribuir al Estado los derechos de preferente adquisición en materia de patrimonio histórico, fundada en los títulos del 149.1.8 y 18 afirma, en cuanto a su ejercicio, que: «Es evidente que a la Administración del Estado debe corresponder el ejercicio de este derecho de tanteo, puesto que el mismo es claramente un medio de defensa de los bienes contra la exportación, materia de su competencia (art. 149.1.28). No se aparta pues el precepto de lo establecido en la Constitución».

10. Estas normas se complementan con las contenidas en los artículos 35 y siguientes, donde se recogen las competencias administrativas de la Generalidad y los entes locales.

11. El museo de administración pública, o, según hemos dicho, gestionado por administración pública, cuando la titularidad de los fondos es privada, supone un claro ejemplo de colaboración entre la iniciativa pública y la privada, y de cómo el museo es un instrumento válido para asumir esa otra función de fomento, más allá de la simple y tradicional función de custodia.

Como decíamos, todas las clases de museos que se establecen a continuación en el título III son o pueden ser museos de administración pública. Lo que no aclara la Ley es el porcentaje que en los gastos de mantenimiento deberá asumir una administración pública para que el museo sea considerado como tal. Sencillamente se dice en el art. 15.2 que «se entenderá que son museos mantenidos o gestionados con cargo a las administraciones públicas catalanas los museos cuyos gastos de mantenimiento sean cubiertos mayoritariamente con fondos procedentes de aquéllas». La misma incógnita veremos que se plantea con respecto a los museos comarcales y locales.

En mi opinión esta participación en el mantenimiento de los gastos corrientes no es necesario que sea en la totalidad, sino que bastará con que sea de más del cincuenta por ciento, que es el significado que habitualmente cabe dar a la expresión «mayoría». Además, al referirse a los museos nacionales, categoría que por su naturaleza intrínseca no puede quedar excluida de la forma del régimen de gestión en administración pública, el artículo 20.3 declara que la creación de un museo nacional supondrá la asunción por la Generalidad de al menos el 50% de las aportaciones procedentes de las administraciones públicas. No es probable, pues, que la intención del legislador fuera excluir los museos nacionales del régimen de gestión en administración pública cuando la participación de éstas en los gastos corrientes de aquéllos no fuera de la totalidad. Es más, en mi opinión los museos nacionales son el ejemplo paradigmático de museos en régimen de gestión en administración pública, pues así se deriva de la imposición por la LM de que la Generalidad asuma al menos el 50% de los gastos corrientes.

Pasando al análisis de las diferentes categorías de museos articuladas por la Ley, decíamos que el artículo 19 determina que los museos se clasificarán en museos nacionales, museos de interés nacional, museos comarcales y locales, y una categoría residual de «otros museos», donde se incluyen aquéllos que por su temática, contenido o alcance no sean susceptibles de ser incluidos en las demás categorías.

Dejando por el momento de lado la categoría de los museos nacionales, cuyo estudio abordaremos con mayor detenimiento en un punto posterior de este trabajo, y entrando, por tanto, en la figura de los museos de interés nacional, el art. 25 manifiesta que el Gobierno podrá declarar como museos de interés nacional los museos que, por la importancia y el valor del conjunto de bienes culturales que reúnen, por las características generales o específicas de sus colecciones o porque el interés de su patrimonio sobrepasa su marco, tienen una significación especial para el patrimonio cultural de Cataluña. La declaración de interés nacional se hará sin perjuicio de la continuidad de la titularidad y gestión de cada museo (art. 25.2).¹²

La declaración como museo de interés nacional se hace por decreto, a propuesta del consejero de Cultura, oída la Junta de Museos, y comporta, entre otras cuestiones, una ayuda económica para gastos de funcionamiento (art. 27 *a*). Finalmente, dentro del campo de la colaboración administrativa, el artículo 28 recoge la posibilidad de que la Generalidad pueda establecer convenios para desarrollar la colaboración con los museos de interés nacional en todas las cuestiones a que se refiere el art. 27 LM (ayuda

12. Como apuntábamos anteriormente, esta manifestación va a ser crucial para intentar despejar la cuestión de si la inclusión del Museo de Arte de Cataluña dentro de la categoría de los museos nacionales con una gestión interadministrativa consorcial, ha supuesto o no una alteración en la titularidad original del museo, fuera cual fuera ésta.

económica, asesoramiento técnico, fomento y apoyo en la actividad de restauración y apoyo para la documentación y difusión del patrimonio museístico).

La siguiente de las categorías articuladas por la LM son los museos comarcales y locales, definidos como aquéllos promovidos o mantenidos¹³ por los entes locales de Cataluña y que ofrecen, por su planteamiento y contenido, una visión global de la historia, las características humanas y naturales o la riqueza patrimonial de una comarca, una población o una parte especialmente definida del territorio, o de algún aspecto sectorial o temáticamente especializado que se relacione con el mismo. Respecto a su gestión, el art. 29.3 indica que los consejos comarcales y los ayuntamientos de los municipios donde radiquen participarán necesariamente en la gestión del museo comarcal correspondiente, e igualmente, los ayuntamientos participarán en la gestión del museo local correspondiente. Lo que se pretende aquí es que si el museo es mantenido por fondos públicos, éstos sean gestionados por manos públicas y no por los sujetos privados que, en su caso, ostenten la titularidad del museo.

He aquí otro de los puntos de la Ley que nos permiten diferenciar nítidamente entre la titularidad del museo, su mantenimiento¹⁴ y su gestión. Por ello, es perfectamente posible la existencia de un museo de titularidad privada pero mantenido y gestionado por una o varias administraciones públicas. Esta posibilidad se desprende claramente del artículo 15 LM donde, al definir el concepto de museo de administración pública, aclara que lo será sin perjuicio de la titularidad privada del museo y de sus fondos.

Respecto a los museos monográficos, la siguiente de las categorías definidas por la LM, son «aquéllos que muestran una sola temática o recogen la explicación y materiales de un monumento histórico, un yacimiento arqueológico, un personaje destacado, un hecho memorable o cualquier otro tema específico». La Ley no aclara si es posible en estos casos la superposición de categorías, esto es, que un museo sea, a la vez, local o comarcal por la procedencia de los fondos que lo mantienen, y monográfico por la naturaleza de los objetos que se exhiben. El artículo 31 dice que la clasificación de un museo como comarcal, local o monográfico se establecerá en la resolución de inscripción en el Registro de museos, lo que parece, en principio, excluir una clasificación dual. No obstante, siendo un museo monográfico por su contenido y calificado como tal, si esta clasificación excluyera la de local o comarcal aún estando mantenido por fondos procedentes de administraciones públicas de esta naturaleza, entraría, en cualquier caso, dentro de la categoría más genérica de museo de administración pública, lo cual avalaría, en mi opinión, una gestión pública de sus fondos.

Finalmente, la última de las categorías previstas por la Ley de museos es una categoría residual de «otros museos», a la que pertenecerán aquellos que por su temática, contenido o alcance no sean susceptibles de ser incluidos en las demás categorías. Vamos a pasar pues a analizar la categoría de los museos nacionales centrándonos en la cuestión de la alteración de la titularidad original que planteábamos al inicio, para pasar posteriormente al estudio de su gestión.

13. Tengáanse aquí en cuenta las consideraciones hechas anteriormente respecto al porcentaje en los gastos de mantenimiento, al hablar de los museos de administración pública.

14. Si lo es con cargo a una Administración entrará dentro de la categoría de museo de administración pública (art. 15 LM), y si ésta es de ámbito local será un museo comarcal o local. En cambio la categoría de los museos nacionales requiere además, como veremos, su creación por Ley.

3. *La Junta de Museos de Cataluña*

Una figura a la cual no podemos dejar de referirnos antes de entrar en el estudio de la figura de los museos nacionales es la Junta de Museos de Cataluña, continuadora de la Junta de Museos de Barcelona, y que representa la voluntad de colaboración y participación institucional en la gestión de los museos de Cataluña. En la composición de sus órganos pueden observarse representantes de las más significativas instancias culturales de Cataluña, lo que, en principio garantiza la pluralidad de sus decisiones.¹⁵ De entre sus funciones destaca por su trascendencia práctica la de aprobar las propuestas de nombramiento de los directores y los administradores de los museos nacionales, y la de proponer a la Generalidad los criterios de actuación en los diferentes campos museísticos. En este sentido la Junta de Museos representa, más que un ejemplo de participación ciudadana en asuntos públicos,¹⁶ un supuesto de integración de sujetos privados en un órgano de la Administración pública.

III. Los museos nacionales

1. *Concepto*

Resulta hasta cierto punto paradójico que una Ley que ha hecho un esfuerzo conceptual tan importante,¹⁷ que va a ir definiendo cada una de las categorías de museos que articula, al regular la más importante, la de los museos nacionales, se limite a dar un concepto formal al decir que se crearán por ley, y remitiendo a ésta su «ámbito museístico, estructura y financiación»; añadiendo que cada museo gozará de personalidad jurídica propia. Así, se deja a su ley de creación y, por tanto, al Parlamento la decisión de crear museos nacionales con el contenido artístico y la estructura organizativa y financiera que crea convenientes. Es de suponer, no obstante, que el procedimiento de aprobación por ley garantiza suficientemente el acierto de la decisión, además de que el artículo 42.b, al regular las funciones de la Junta de Museos atribuye a ésta la de estudiar y proponer la creación de nuevos museos nacionales y elaborar las directrices básicas de los mismos, y estudiar y proponer la declaración de secciones de los museos nacionales.

La creación de un museo nacional supondrá la asunción por la Generalidad de al menos el 50% de las aportaciones procedentes de las administraciones públicas en los gastos corrientes del museo. De ello se derivan tres consecuencias: por un lado que la aportación de las administraciones públicas en los gastos corrientes de mantenimiento (nada se dice sobre la aportación en la titularidad) deberá ser de al menos un 50%.

15. Así, a parte de atribuir la presidencia y vicepresidencia del Pleno al presidente de la Generalidad y al alcalde de Barcelona, respectivamente, serán vocales, entre otros, un representante del Instituto de Estudios Catalanes, uno de cada museo nacional, y un representante de la iglesia católica.

16. Sobre este tema ver: Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980 y Saiz Moreno, «Ejercicio privado de funciones públicas», *RAP*, 1983, núm. 100-102, pág. 169 y ss.

17. El artículo 3.º de la misma se aventura incluso a dar un concepto genérico de bien cultural, siendo probablemente la única norma jurídica vigente en nuestro ordenamiento que lo hace, pues siquiera la Ley del patrimonio histórico artístico español contiene un concepto genérico de bien cultural sino que únicamente define lo que entiende por patrimonio histórico artístico español.

Ello supone, según decíamos en el apartado anterior, que los museos nacionales se encuadrarán dentro del régimen de gestión en Administración pública.

En segundo lugar supone que la participación de la Generalidad dentro de la de las administraciones públicas deberá ser de al menos el 50%. Finalmente implica que, además de la participación de la Generalidad y, en su caso, de alguna otra Administración pública, podrán participar también sujetos que no sean administración pública. Ello se desprende de la declaración del artículo 15, donde tras determinar el concepto de museo de administración pública, dice que ello lo será «sin perjuicio de la titularidad privada del museo y de sus fondos».

Llegados a este punto cabe plantearse la cuestión inicial de la titularidad, esto es, si la categoría de museo nacional debe identificarse con museo de la Generalidad, operándose pues un cambio de titularidad si originariamente había otra, o, simplemente supone dar entrada a la Generalidad necesariamente, y eventualmente a otras Administraciones públicas, en el mantenimiento y gestión del museo, pero sin alterar su titularidad inicial. Nosotros nos inclinamos claramente por esta segunda postura. Y ello por diversas razones que ya hemos ido apuntando en las líneas precedentes.

Así, por un lado, el artículo 15 sobre el concepto de museos de administración pública —categoría en la que entendemos incluidos los museos nacionales merced a lo dispuesto en el artículo 20.3—, aclara en su último inciso, según dijimos, que éstos lo serán «sin perjuicio de la titularidad privada del museo y de sus fondos». Ya la utilización de minúsculas en las palabras *administración* y *pública* quiere darnos a entender que se está refiriendo a gestión pública y no a titularidad pública. La misma conclusión cabe extraer del empleo de minúsculas en las palabras *museo* y *nacional*, *locales* y *comarcales*. No se está refiriendo pues a unos museos de titularidad autonómica, local o comarcal, sino a una categoría legal caracterizada por su creación mediante ley y por su mantenimiento y gestión con cargo a los presupuestos de la Generalidad en, al menos, un 50% de sus gastos corrientes —en el supuesto de los nacionales— (artículo 20.3 de la LM), y a su mantenimiento con cargo a un ente local —ya un Ayuntamiento, ya un consejo comarcal— sumado a una determinada naturaleza de sus fondos en el caso de los locales y comarcales.

En segundo lugar, el artículo 25.2 donde al hablar de los museos de interés nacional deslinda perfectamente los elementos de titularidad y gestión. En el mismo sentido se expresa el artículo 29.3, sobre los museos locales y comarcales. Otro tanto cabe decir respecto de la declaración de sección de museo nacional (artículo 23), que será, en cualquier caso, con el consentimiento previo del titular del museo objeto de la misma. Todo ello manifiesta una voluntad inequívoca del legislador de separar nítidamente titularidad y gestión.

Por otro lado, la fórmula de gestión pública de bienes de titularidad privada no es algo excepcional que deba sorprendernos. Piénsese, por poner un ejemplo, que por penosas circunstancias resulta estos días por todos conocido, en el Consorcio del Liceo, a través del cual se gestiona por las administraciones estatal, autonómica y local (Ayuntamiento de Barcelona), una institución cuya titularidad hasta hace poco se ha mantenido, no obstante, en manos privadas. Como veremos al hablar del Museo de Arte de Cataluña, también para su gestión se ha escogido la fórmula consorcial, especialmente apropiada para estos supuestos de cogestión de bienes de titularidad diversa, por su gran flexibilidad y abierto régimen jurídico.

Cabe concluir, por tanto, que la conversión del Museo de Arte de Cataluña en

museo nacional merced a la disposición adicional primera¹⁸ de la LM no supone alteración en la titularidad inicial del museo, cualquiera que ésta fuera, sino únicamente su conversión en una categoría legal caracterizada como decíamos por su creación mediante ley y su sostenimiento y gestión con cargo a los presupuestos de la Generalidad en al menos un 50%. No hay pues expropiación de derechos ni mutación demanial sino únicamente una gestión interadministrativa articulada según veremos bajo una fórmula consorcial donde participa el Ayuntamiento de Barcelona, titular del museo.

2. *Gestión de los museos nacionales*

La gestión de los museos nacionales se encomienda a un órgano superior de gobierno cuya composición se fijará en su ley de creación. Es pues la ley de creación la que deberá, al regular la composición del órgano de gobierno, ponderar adecuadamente la participación del titular del museo en su gestión, pues como tal, éste no puede quedar relegado por completo de tan importante función.

En este sentido, se hecha en falta una mayor concreción de la LM, como norma de referencia, garantizando en los órganos de gobierno de los museos una representación mínima de todas las partes concurrentes. Por el contrario, la LM ha declinado cualquier referencia en este sentido, remitiendo todas estas cuestiones a las respectivas normas de creación. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que normalmente tampoco será la norma de creación la que dilucide todas estas cuestiones —si así fuera, al exigirse que ésta sea una ley, cabría la posibilidad de subsanar estas inconcreciones—, sino que ordinariamente estas se remitirán a los posteriores estatutos donde el único marco de referencia será la LM.

A dicho órgano de gobierno corresponde, entre otras funciones, la representación y gestión superior del museo, que comprenderá la administración y gestión económica. Nada se dice sobre la fórmula concreta de gestión quedando esta cuestión remitida a la norma que lo cree.

Dentro del capítulo dedicado a los museos nacionales se regulan en los artículos 23 y 24 las secciones de museo nacional que podrá declarar el Gobierno a propuesta de la Junta de Museos, previo consentimiento del titular. La declaración como sección de un museo nacional comporta como efecto más importante la ayuda económica para gastos de funcionamiento y el asesoramiento técnico y organizativo, aunque también la coordinación expositiva, documental y difusora con el museo nacional correspondiente. La concreción de estos efectos conexos a la declaración como sección de un museo nacional correrán a cargo del museo nacional correspondiente, cuyas relaciones con la sección se articularán a través de convenio (art. 24.2 LM).

Examinada con carácter genérico la figura de los museos nacionales y despejada la incógnita planteada respecto a su titularidad, vamos a entrar a estudiar el Museo de Arte de Cataluña como museo nacional gestionado en forma consorcial entre la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona.

18. La disposición adicional primera de la Ley de museos crea los siguientes museos nacionales:

- a) Museo de Arqueología de Cataluña,
- b) Museo de Arte de Cataluña,
- c) Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña.

IV. El Museo de Arte de Cataluña

Como decíamos anteriormente, la disposición adicional primera de la LM crea, entre otros museos nacionales, el Museo de Arte de Cataluña, desarrollando en la disposición adicional tercera todo lo referente a su ámbito museístico, estructura y financiación.

Respecto a su ámbito museístico, se establece que el Museo de Arte de Cataluña mostrará permanentemente la expresión artística catalana y de los territorios más relacionados culturalmente con Cataluña, en los distintos períodos históricos, hasta la actualidad; integrándose inicialmente con los fondos del Museo de Arte de Cataluña, el Museo de Arte Moderno y el Gabinete Numismático. En cualquier caso, según se aclara, esta integración no implica alteración alguna en la titularidad de los fondos.

En cuanto a su estructura y gestión, estará a cargo de un Patronato cuya presidencia corresponderá a un representante nombrado por el Gobierno, mientras que el nombramiento del vicepresidente se atribuye al Ayuntamiento de Barcelona; por su parte, la propuesta a los órganos competentes para el nombramiento podrá hacerse conjuntamente por la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona.¹⁹

Mediante esta fórmula se pretende resolver el carácter dual que, merced a la Ley de museos, concurre ahora en el Museo de Arte de Cataluña. Efectivamente, su conversión en museo nacional da entrada a la Generalidad, que debe aportar al menos el 50% de los gastos corrientes de funcionamiento y que, lógicamente, deseará participar en la gestión de estos fondos. Por otro lado, al Ayuntamiento de Barcelona, al parecer antiguo titular del Museo y pensamos que también actual, puesto que, como decíamos, no creemos que la conversión en museo nacional haya alterado esta titularidad. En este sentido, el Ayuntamiento, como titular, deberá aportar al mantenimiento del Museo el resto de fondos. La mejor fórmula para articular esta concurrencia administrativa era pues un Patronato gestionado y mantenido al 50% por ambas instancias administrativas.

Para la efectividad de la integración y la elaboración de los estatutos del Patronato se constituyó una Comisión Mixta integrada por tres representantes de la Administración de la Generalidad y tres representantes del Ayuntamiento de Barcelona. La finalidad de esta Comisión era determinar los edificios, instalaciones y personal que se debían adscribir al Patronato, y también la participación de cada institución en los gastos de mantenimiento, teniendo en cuenta la previsión del artículo 20.3 LM.²⁰

Estos acuerdos y los correspondientes estatutos fueron aprobados por Decreto de la Generalidad de Cataluña 51/1991, de 4 de marzo, y publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat* el 22 de marzo del mismo año. Efectivamente, dicho Decreto, en su

19. Este «podrá hacerse» tiene una concreción en la disposición adicional tercera de la Ley de museos, pues dispone que mientras duren las obras de adecuación de la sede del Museo de Arte de Cataluña a su nueva sede, y por un período no superior a seis años desde la entrada en vigor de la presente Ley, la propuesta de nombramiento del presidente y vicepresidente del patronato, y del director y administrador del Museo de Arte de Cataluña, se harán de común acuerdo por la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona. Finalmente, los estatutos de patronato, al regular esta cuestión, no hacen sino recoger las previsiones de la LM, disponiendo que el presidente será nombrado por el Gobierno de la Generalidad (artículo 16), y el vicepresidente por el Ayuntamiento (artículo 17), pero ambos salvando las previsiones de la disposición adicional tercera y la disposición transitoria tercera de la LM.

20. Recordemos que este precepto establece que la participación de la Generalidad en el mantenimiento de los gastos corrientes debe ser de al menos el 50%.

artículo 1.º aprueba la constitución del Patronato del Museo Nacional de Arte de Cataluña, en tanto que el artículo 2.º aprueba los estatutos del Patronato, que desarrolla a continuación y que vamos a examinar seguidamente.

1. *Naturaleza y objeto*

Según se desprende del artículo 1.2 de los estatutos del Patronato, este es un consorcio de derecho público constituido por la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, con personalidad propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus finalidades. Vamos a analizar cada uno de estos elementos.

En primer lugar el patronato es un consorcio de derecho público. La concurrencia de dos administraciones públicas en la consecución de un interés común de carácter público puede articularse en nuestro ordenamiento administrativo a través de dos fórmulas. Por un lado la mancomunidad,²¹ prevista como una asociación de entes de la misma naturaleza (municipios), y, de otro, el consorcio, previsto cuando esta asociación debe realizarse entre entes de distinta naturaleza administrativa, esto es, entes heterogéneos. Es elemento común en ambas su carácter voluntario, que deriva de su carácter convencional y multilateral. Sin embargo, en contraste con la figura de la mancomunidad, la del consorcio posee unos límites conceptuales bastante borrosos. La LBRL se refiere a ella en su artículo 87 como un mero complemento lógico de la mancomunidad cuando, como comentamos, la asociación deba realizarse entre un ente local y otra administración pública que no sea municipio, o bien con entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas. Ello hace al consorcio también válido como fórmula de gestión de los museos nacionales para cuando la concurrencia de la Generalidad deba hacerse con un sujeto privado titular del museo.

No hay en la LBRL otra regulación de los consorcios aparte de la mínima expuesta. Únicamente se contienen algunas normas adicionales en el artículo 110 TRRL, normas que, por otro lado, son bastante flexibles. Así, de ellos se dice que podrán constituirse para prácticamente cualquier finalidad («para fines de interés común») y que «gozarán de personalidad jurídica propia», remitiendo todo lo relativo a su organización y funcionamiento a los estatutos. Sus órganos de decisión deberán estar integrados, en cualquier caso, por representantes de todas las entidades consorciadas, cuya proporción respectiva habrá de fijarse en los Estatutos.²²

Por su parte la Ley municipal de Cataluña hace breve referencia a la figura del consorcio para la gestión de servicios y actividades de interés local o común, destacando sus notas de carácter asociativo y naturaleza voluntaria.

La última, pero no por ello más esclarecedora, referencia normativa acerca del régimen de los consorcios la encontramos en la reciente Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Efectivamente, el artículo 7.º de la referida norma, tras hablar en el anterior de los convenios de colaboración que podrán celebrar el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, establece que cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de

21. Artículo 44 de LRL.

22. Sobre los consorcios en general ver nota *supra*, núm. 6.

consorcio dotado de personalidad jurídica, remitiendo, en fin, a los estatutos del consorcio los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.²³

Cabe concluir pues que, como ha dicho J.A. Santamaría Pastor,²⁴ «la normativa sobre esta figura constituye una simple cobertura formal que admite los más variados contenidos; el consorcio local, pues, se estructura sobre el principio del ius singularre... ello ha conducido además de la singularidad y diversidad de las regulaciones de cada consorcio, a una tendencia a la asimilación con el régimen de los organismos autónomos». Ahora bien, habrá que tener en cuenta la previsión contenida en el artículo 2.2 de la nueva LRJAPPAC, Ley 30/1992, que impone la sujeción al derecho administrativo de los entes vinculados o dependientes de administraciones públicas, cuando se ejerzan potestades públicas, lo que viene a suponer la plasmación a nivel normativo de un límite que ya había sido puesto de manifiesto con anterioridad por la doctrina especializada.²⁵

Por otro lado, la referencia al consorcio en la norma que constituye el eje básico del régimen de las administraciones públicas viene a acabar en cierto sentido con el mito generalizado del uso de la fórmula consorcial en el exclusivo ámbito del régimen local, aclarando la posibilidad generalizada de su uso, que de hecho ya era cierta, a todos los ámbitos de la gestión interadministrativa.

El consorcio Museo de Arte de Cataluña está constituido por la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Estamos pues ante una colaboración administrativa heterogénea, característica de los entes consorciales. Esta puede establecerse a través de un pacto singular, como prevé el artículo 87 LBRL, o, como en nuestro caso, mediante una norma jurídica.

Un problema práctico importante es determinar hacia qué ordenamiento de los entes consorciados ha de dirigirse la regulación del consorcio, cuando los entes miembros tienen ordenamientos diferentes. Esta cuestión se resuelve con nitidez en el artículo 2.º de los estatutos de patronato, según los cuales, éste se rige por sus estatutos, por los reglamentos de régimen interior que pueda aprobar y por la Ley de museos y,

23. En opinión de A. Jiménez Blanco ello ha venido a suponer una cierta deslocalización del Consorcio. Primero «porque su referencia legal (por más que haya solido ser una norma de reenvío) ha dejado de estar, al menos en exclusiva, en los preceptos de régimen local. Segundo, porque pueden constituirse sin presencia de diputaciones ni ayuntamientos. Y tercero, y sobre todo, porque se da un paso más en la línea, ya perceptible en la propia Ley 7/1985, de considerar que el Consorcio no es una entidad local.

»Por otro lado, y de nuevo con obediencia a la idea de que lo importante para la organización administrativa son el Estado y las comunidades autónomas, el art. 9 de la Ley 39/1992, acerca de las relaciones de unas y otras con las administraciones locales, se limita a remitirse a lo dicho en 1985. Por lo demás, allí se contiene una referencia mucho más completa que la actual no sólo a los instrumentos de cooperación sino también a lo que es propiamente coordinación». Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; Comentario al título I, por A. Jiménez Blanco, pág. 75, Madrid, 1993.

24. *Principios de derecho administrativo*, pág. 547. Madrid; Ed. Ramón Areces, 1990.

25. En este sentido, para L. Cosculluela Montaner, el concepto de potestades administrativas constituye un criterio de no fácil precisión a estos efectos de establecer un diverso ordenamiento aplicable. En sentido riguroso toda la actividad de las administraciones públicas sometida al derecho público, está sujeta al principio de legalidad, que se articula a través de potestades, por lo que deducir del ejercicio de éstas el ordenamiento a aplicar es, en cierto modo, una previsión redundante. *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*; comentario al título preliminar, por L. Cosculluela Montaner, pág. 40 y 41, Madrid, 1993.

en los aspectos que estas normas no prevean, por la legislación administrativa de la Generalidad de Cataluña y la general que le sea aplicable en sus relaciones con instituciones públicas y privadas, y terceras personas, jurídicas y naturales, de cualquier naturaleza.

Con estas reglas se podría haber tratado de esquivar lo que García de Enterría y T. R. Fernández²⁶ han denominado *vis atractiva* hacia el ordenamiento local,²⁷ y que establece el RSCL cuando se trata de un consorcio en el que participa una entidad local. Al margen, sin embargo, de esta exclusión del ordenamiento local y su atracción, primariamente, hacia el derecho administrativo autonómico, se ha querido mantener el régimen jurídico del consorcio dentro de la más estricta esfera del derecho público eludiendo la cada vez más habitual moda de escapar al derecho privado.²⁸

Pero también en relación con este tema la exigua aunque sugerente referencia al consorcio contenida en el art. 7 de la LRJAP constituirá en adelante un elemento interpretativo a tener en cuenta. Efectivamente, de su apartado 4.º se deriva la utilización de cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las administraciones consorciadas, lo que debería hacer cesar esa tendencia casi automática a la aplicación del régimen local derivada del hecho de constituir aquel régimen su única referencia normativa consistente.

Ello se confirma en el artículo 23 de los estatutos del Consorcio, cuando, al determinar el régimen jurídico de la contratación, se proclama la naturaleza pública de los contratos y se indica que éstos se regirán por la legislación administrativa y supletoriamente la civil o mercantil que le sea aplicable. Cabe resaltar, no obstante, que la mayor parte de contratos, esto es, todos aquellos referidos a la adquisición de obras de arte que pasen a engrosar el ya de por sí vasto fondo con que se dota inicialmente a este Museo, se regirán, por su atipicidad, por el derecho privado, lo cual no excluye la observancia de la más estricta legalidad administrativa en las fases de formación de la voluntad contractual de los mismos en aplicación de la doctrina de los actos separables (art. 4.3 LCE).²⁹ Ciertamente, las exigencias del giro habitual de este tipo de instituciones, adquiriendo ordinariamente de particulares y en subastas, difícilmente pueden satisfacerse con el rígido y formal procedimiento de contratación administrativa, cuya aplicación a estas actividades se saldaría con la práctica inoperancia de las mismas.³⁰

26. *Curso de derecho administrativo*, pág. 402 y ss. Madrid, Civitas, 1990.

27. La nueva LBRL ha mantenido al respecto un cauto silencio.

28. Sobre esta cuestión y sus causas ver J. M. Sala Arquer, «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *REDA*, 1992, núm. 75; Jiménez de Cisneros Cid, *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, 1987; Villar Palasí, *Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las administraciones públicas* (ponencia presentada en el Congreso-Homenaje al profesor Clavero Arévalo, Sevilla, 1991).

29. Sobre éste véase, con carácter general, E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, Civitas, 1989, pág. 670 y ss.

30. No obstante, aun concluyendo el sometimiento de este tipo de contratación a las reglas del contrato administrativo (ninguna luz aporta al respecto la Ley del patrimonio histórico español, de 25 de junio de 1985), ninguna duda cabe acerca de la aplicación como sistema de contratación de la adjudicación directa o «dedo» por la previsión del artículo 87.1 de la LCE, y si se me permite, por una lógica aplastante. Al hilo de esra cuestión, a nadie se le escapa que uno de los principales motivos que subyace a la tendencia denominada «huida del derecho administrativo», es precisamente eludir la aplicación de la legislación sobre contratos administrativos, y, seguramente, una mayor flexibilidad en la

Esta línea de sometimiento al derecho público se mantiene incluso en cuanto al personal, en cuya selección, según se proclama en la disposición adicional tercera de los estatutos, deberán respetarse los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

2. *Órganos de gobierno*

De entre los órganos de gobierno del Patronato cabe distinguir unos de carácter colegiado, que son los que ostentan la capacidad de formación de la voluntad consorcial y de representación del Patronato, y otros de carácter unipersonal, encargados de la administración institucional y ejecución de las decisiones. Los primeros son el Consejo Rector y la Comisión Ejecutiva.

En cuanto al Consejo Rector, es el órgano supremo de expresión de las determinaciones emanadas del Patronato, y está compuesto por un presidente y un vicepresidente —que son los mismos del Patronato—, y 12 vocales nombrados a partes iguales entre la Generalidad y el Ayuntamiento. El consejo asimismo estará asistido por un secretario nombrado por el presidente, con voz pero sin voto. El Consejo Rector posee las máximas facultades por lo que respecta al gobierno y superior supervisión del Museo, sin más limitaciones que las que puedan imponerle las instituciones superiores del Consorcio o la Junta de Museos en virtud de sus atribuciones.

En cuanto a la Comisión Ejecutiva, es el órgano que rige y administra el Patronato, bajo el control y gobierno superior del Consejo Rector, siguiendo sus directrices y en el marco presupuestario y programático aprobado por este último. Está integrado también por un presidente y un vicepresidente, que son los mismos del Patronato, un secretario con voz y sin voto, y seis vocales nombrados por acuerdo de dos tercios del Consejo Rector de entre sus miembros.

Así pues, en la composición de los dos principales órganos de Gobierno, los que de hecho fraguan la voluntad del Patronato, se garantiza la representación igualitaria de las dos administraciones públicas concurrentes, pues además de la composición paritaria de cada uno de los órganos, la validez de los acuerdos que se adopten exige el voto favorable de la mayoría simple de los miembros presentes en la reunión y de los representantes de ambas administraciones públicas constituyentes (art. 11 y 14 de los estatutos). Lo que los estatutos no aclaran es si el voto del presidente (o del vicepresidente en su caso) tiene el carácter de dirimente en caso de un eventual empate en las votaciones. La Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así lo prevé en su artículo 23.1.d, y dado su carácter básico habrá que tener el voto del presidente como un voto de calidad en caso de empate.

Respecto a los órganos unipersonales, son el presidente y el vicepresidente del Patronato —que como vimos presiden también el Consejo y la Comisión Ejecutiva— el director y el administrador. En cuanto al presidente, es nombrado por el Gobierno de la Generalidad de acuerdo, según comentamos, con lo que establecen la disposición

contratación del personal de la que proporciona al respecto la legislación administrativa. Efectivamente, la dinámica de la contratación, junto con el elemento humano son probablemente los pilares básicos del correcto funcionamiento de cualquier ente (en sentido amplio), tanto público como privado, por lo que no es extraño que tanto éstos como aquéllos busquen la máxima flexibilidad en estos ámbitos.

adicional tercera y la disposición transitoria tercera de la Ley de museos. Entre sus atribuciones destacan la de representar al Patronato y concertar y firmar los compromisos económicos necesarios o convenientes —comprendidos en el presupuesto y previo acuerdo de los órganos competentes— para el funcionamiento del Patronato. El vicepresidente es nombrado, en cambio, por el Ayuntamiento de Barcelona, aunque su función es la de sustituir al presidente en caso de ausencia o imposibilidad con sus mismas facultades.

El director, con la categoría de director general del Museo Nacional de Arte de Cataluña, es nombrado por decreto del Gobierno según propuesta elevada y previamente aprobada por la Junta de Museos y presentada a ésta por el Consejo Rector del Patronato. Su función básica es la de velar por la ejecución de los acuerdos de otros órganos de gobierno del patronato.

El administrador, en fin; nombrado por idéntico procedimiento al del director, tiene como principal atribución la gestión de los bienes no museables adscritos al Museo, así como la gestión de su personal y el control de sus tareas.

3. *Financiación*

De acuerdo con lo establecido por la Ley de museos para los museos nacionales, la Generalidad de Cataluña debe asumir el 50% de las aportaciones,³¹ en tanto que el resto es asumido por el Ayuntamiento de Barcelona como titular del Museo. El Patronato se nutre asimismo por las donaciones de personas jurídicas y físicas particulares y de los ingresos procedentes de las actividades y servicios que genera el propio Museo.

4. *Personal*

Como comentábamos anteriormente, se proclama la sumisión en la contratación del personal a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. La conversión en museo nacional y la entrada en la gestión del Museo de la Generalidad de Cataluña planteaba el problema de dar continuidad al personal existente y resolver las nuevas incorporaciones.

De este modo, el personal del Patronato se integrará por aquél —funcionario y contratado— que le adscriba el Ayuntamiento de Barcelona,³² el personal funcionario que le adscriba la Generalidad y, finalmente, el personal contratado por el propio Patronato, y que deberá ser bajo el régimen de derecho laboral, aunque respetando los mencionados principios constitucionales.

Cabe resaltar finalmente que los acuerdos del Consejo Rector referentes a condiciones de trabajo, plantilla presupuestaria, catálogo y relaciones de puestos de trabajo requerirán para su efectividad la ratificación de los órganos competentes del Ayuntamiento y de la Generalidad.

31. Se está haciendo referencia a las aportaciones al mantenimiento y gestión de la entidad y no de los fondos, que como dijimos proceden de todo el Estado español y tienen una titularidad diversa.

32. Respecto a la adscripción del personal contratado en régimen de derecho laboral, se observará el mecanismo de sucesión de empresa, en los términos de la legislación laboral.

Bibliografía

- Alonso Ibáñez, M^a R.: *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Madrid, Civitas, 1992.
- Álvarez Álvarez, J. L.: *Estudios sobre el patrimonio histórico español*, Madrid, Civitas, 1989.
- Castillo Blanco, F.: A.: «Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local», *RAP*, 1991, núm. 124.
- Cisneros Cid, J. de: *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, 1987.
- Coscolluela Montaner, L.: *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. Comentario al título preliminar. Madrid, 1993.
- Fosses, E.: *Regions i sector cultural a Europa*, IEA, 1990.
- Gálvez, J.: *Comentarios a la Constitución* (dir. por Garrido Falla). Comentario al artículo 44.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R.: *Curso de derecho administrativo*. Madrid, Civitas, 1989.
- García Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.
- Jiménez Blanco, A.: *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. Comentario al título I. Madrid, 1993.
- Martínez López-Muñiz: *Los consorcios locales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1974.
- Martín Mateo, R.: «El consorcio como institución jurídica», *RAP*, núm. 61.
- Martín Mateo, R.: *Los consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970.
- Martín Mateo, R.: *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, Trivium, 1987.
- Martín Retortillo, L.: «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"», *RAP*, 1962, núm. 38.
- Marusi, F.: *Commentario della Costituzione* —a cargo de G. Branca—. Comentario al artículo 9. Zanichelli, Bolonia-Roma, 1975.
- Palma, G. y Clemente, G.: *L'intervento dello Stato nello settore artistico*, Giappichelli, Turín, 1986.
- Sala Arquer, J. M.: «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *REDA*, 1992, núm. 75.
- Saiz Moreno: «Ejercicio privado de funciones públicas», *RAP*, 1983, núm. 100-102.
- Sánchez Morón: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980.
- Sandulli, A. M.: «La tutela del paesaggio nella costituzione», *REG*, 1967, t. II.
- Santamaría Pastor, J. A.: *Principios de derecho administrativo*, Madrid, Ramón Areces, 1990.
- Serra Pagán, F.: *Cultura española y autonomías*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1980.
- Spagna Musso, E.: *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Nápoles, 1961.
- Stancanelli: *Los consorcios en el Derecho administrativo*, trad. española de E. Ximénez, IEA, 1992.

Torres del Moral, A.: *Comentarios a la Constitución* (dir. por O. Alzaga). Comentario al artículo 44.

Villar Palasí: *Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las administraciones públicas* (ponencia presentada en el Congreso-homenaje al profesor Clavero Arévalo, Sevilla, 1991).