

La Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía: una primera aproximación doctrinal

Eduardo Caruz Arcos

Profesor Asociado Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla.
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 5 de octubre de 2007 el Parlamento de Andalucía aprobó por unanimidad la Ley 8/2007 de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 205, de 18 de octubre.

La nueva ley museística es fruto de la iniciativa normativa del Ejecutivo autonómico, plasmada en el Anteproyecto de Ley de Museos de Andalucía de fecha 15 de noviembre de 2005 que, con pequeñas modificaciones, se ha aprobado con el más amplio consenso por la Cámara, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (Expte. 7/07/000001).

La Ley 8/2007 de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía (en adelante, también LMYCMA) entró en vigor el día 7 de noviembre de 2007. Conforme a su Disposición Derogatoria única, esta nueva disposición deroga la anterior Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 4, de 10 de enero), si bien, mantiene de forma transitoria la vigencia del Decreto 284/1995, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de creación y de gestión de fondos museísticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de la Ley.

En las páginas que siguen se realiza un primer análisis y descripción de los principales contenidos de esta nueva Ley autonómica de museos que se completará próximamente con un estudio monográfico sobre la distribución de competencias y el concepto de museo en el Derecho propio de Andalucía.

II. ANTECEDENTES DE LA LEY 8/2007 DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

Andalucía fue la primera comunidad autónoma que aprobó, en ejercicio de su competencia normativa en materia de museos¹, una Ley monográfica sobre instituciones museísticas, la Ley 2/1984 anteriormente citada. En realidad, la Ley 2/1984 de Museos fue la primera disposición con rango de ley dedicada íntegramente a regular estas instituciones culturales en la historia legislativa española, pues nunca antes se había aprobado una disposición legal dedicada exclusivamente a los museos.

Como es conocido, la Comunidad Autónoma de Andalucía, a diferencia de otras autonomías, se dotó de leyes sectoriales en materia de museos, archivos y bibliotecas con anterioridad a la aprobación de la Ley general reguladora del Patrimonio Histórico de Andalucía. Asimismo, la Ley de Museos de Andalucía precedió en el tiempo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

La Ley 2/1984 constaba tan sólo de veinte artículos en los que se regulaban los aspectos esenciales del régimen jurídico de los museos de competencia de la Comunidad Autónoma, así como el Sistema Andaluz de Museos.

La Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía² mantuvo la vigencia de la Ley 2/1984, limitándose a derogar tan sólo dos preceptos de carácter orgánico³. Posteriormente, se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1984, Decreto 284/1995, de 28 de noviembre, de creación y de gestión de fondos museísticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴. Esta norma complementa y desarrolla las previsiones legales en dos aspectos fundamentales: el procedimiento de autorización para la creación de museos, incluyendo una completa regulación del Registro Andaluz de Museos, y la gestión de los fondos museísticos.

¹ Los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de museos se exponen en el apartado III.

² Publicada en el B.O.J.A. nº 59, de 13 de julio de 1991.

³ Artículos 8 y 9 del Título I, Capítulo I, "De los órganos del sistema andaluz de museos".

⁴ Publicado en el B.O.J.A. nº 51, de 6 de enero de 1996.

Como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la LMYCM, durante los últimos años de vigencia de la Ley 2/1984, “los museos han adquirido un papel protagonista en el desarrollo e impulso de la cultura, además de ser un innegable elemento de atracción turística. Así el museo ha dejado de ser tenido en cuenta nada más que en función de su contenido y ha pasado a tener sentido en función de su papel sociocultural, como institución a la que los ciudadanos acceden siendo conscientes del disfrute de un patrimonio que les pertenece y demandan una mayor calidad en los servicios que les presta el museo”.

Una transformación del papel del museo en la sociedad que exige una reformulación de su concepto, fines y deberes generales para evitar que el museo sea un lugar que se limite a atesorar bienes culturales, olvidando y postergando al visitante.

Interesa, asimismo, señalar que durante las últimas décadas han proliferado los centros que sin reunir las características y requisitos propios de los museos, tal y como éstos eran definidos por la Ley 2/1984, venían empleando dicha denominación en el tráfico jurídico y, especialmente, a efectos promocionales y publicitarios, aprovechándose de su prestigio social. Este uso indebido y al margen del Derecho del apelativo “museo” preocupa especialmente al legislador que, como se expondrá en un apartado posterior, ha reaccionado de forma enérgica previendo importantes sanciones pecuniarias para aquellos establecimientos que, en el plazo de tres años desde su publicación, no sean reconocidos oficialmente como museos o colecciones museográficas.

III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE MUSEOS

El artículo 148.1.15^a de la Constitución Española de 1978 habilita a las Comunidades Autónomas para asumir, en sus respectivos estatutos de autonomía, como una competencia “exclusiva”:

“Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma”.

El artículo 13.28^º del primer Estatuto de Autonomía para Andalucía⁵ aprobado mediante Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, reconocía como competencia “exclusiva”:

⁵ Aprobado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, publicada en el B.O.E. n^º 9, de 11 de enero de 1982.

“Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal”.

El artículo 17.4 del Estatuto de 1981 atribuía a la Comunidad la competencia ejecutiva sobre la legislación del Estado en relación con los museos de titularidad estatal.

Estos son los títulos competenciales invocados en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1984. En aplicación de los preceptos antes citados y de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía han suscrito dos convenios de gestión de museos estatales ubicados en Andalucía, el último publicado como Resolución de 1 de junio de 1994 (B.O.E. nº 139, de 11 de junio) del Ministerio de Cultura.

Posteriormente, se aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo artículo 68 tiene el siguiente tenor literal:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y la difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza, y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza, el último publicado como Resolución de 1 de junio de 1994 (BOE nº 139, de 11 de junio) del Ministerio de Cultura.

Corresponde asimismo a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de conocimiento, conservación, investigación, formación, promoción y difusión del flamenco como elemento singular del patrimonio cultural andaluz.

2. La Comunidad Autónoma asume competencias ejecutivas sobre los museos, bibliotecas, archivos y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal situados en su territorio cuya gestión no se reserve el Estado, lo que comprende, en todo caso, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de su personal.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma, salvo lo dispuesto en el apartado 2, la competencia exclusiva sobre:

1.º Protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el Artículo 149.1.28.ª de la Constitución.

2.º Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música y danza y centros dramáticos y de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma”.

A pesar de que la distribución competencial en materia de museos no sea una cuestión pacífica en la doctrina⁶, circunstancia a la que ha contribuido que el Tribunal Constitucional no se haya pronunciado todavía de forma expresa sobre el particular, la nueva Ley de Museos de Andalucía parte de los preceptos señalados para regular de forma completa el régimen jurídico de los museos ubicados en Andalucía que no sean de titularidad estatal, es decir, los museos de titularidad autonómica, local o privada.

También se contienen en la Ley 8/2007 normas aplicables a los museos de titularidad estatal ubicados en la Comunidad Autónoma cuya gestión ha asumido la Junta de Andalucía mediante la suscripción con la Administración General del Estado del correspondiente convenio. En efecto, el artículo 11 de la LMYCMA dispone:

“1. La Administración de la Junta de Andalucía podrá establecer convenios con la Administración General del Estado para asumir la gestión de museos o colecciones museográficas de su titularidad o de la de sus organismos públicos.

2. 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 Autonomía”.

Conforme al artículo 68.3 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido competencias ejecutivas sobre los museos estatales cuya gestión no se reserve el Estado, es decir, respecto de los que se suscriban los convenios antes señalados, “lo que comprende, en todo caso, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de su personal”.

⁶ Se dejan citadas las siguientes obras doctrinales que recogen un análisis sobre la distribución de competencias en materia de patrimonio histórico con referencia especial a los museos, archivos y bibliotecas: ERKOAREKA GERVASIO, J.I. Reflexiones sobre el alcance y contenido de la competencia que el artículo 149.1.2Bº de la Constitución reserva al Estado en materia de patrimonio cultural, autístico y monumental. Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995, pp. 97-141; GARCÍA FERNÁNDEZ, F.J. El régimen jurídico de los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal conforme a la Constitución española, Revista Patrimonio Cultural y Derecho nº 3, 1999, pp. 179-200; PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, A., Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución española de 1978, Madrid, Cívitas, 1997.

En consecuencia, el artículo 11 de la Ley se remite al Estatuto de Autonomía de Andalucía para justificar de esta forma la aplicación a los museos estatales de gestión autonómica de las disposiciones del Título III de la Ley, “Régimen de acceso, planificación, estructura y personal de los museos y colecciones museográficas” (artículos 21 a 33).

Se trata de una regulación que quiere legitimarse de forma directa y explícita en el propio Estatuto de Autonomía, como norma integrante del bloque de la constitucionalidad. Debe recordarse a estos efectos que el citado artículo 68 del Estatuto no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, como sí ha sucedido con otros preceptos estatutarios.

A resultas de lo anterior, la Comunidad Autónoma de Andalucía profundiza, con la aquiescencia del Estado, en la regulación y control administrativo de los museos estatales de gestión autonómica que constituyen uno de los principales activos de la oferta museística andaluza⁷.

IV. ESTRUCTURA DE LA LEY 8/2007 DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

La Ley cuenta con 61 artículos que se estructuran en los siguientes títulos:

- Título Preliminar (artículos 1 a 7 ambos inclusive)
- Título I “Creación de Museos y Colecciones Museográficas y Registro Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas” (artículos 8 a 16 ambos inclusive)
- Título II “Sistema Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas” (artículos 17 a 20 ambos inclusive)
- Título III “Régimen de acceso, planificación, estructura y personal de los Museos y Colecciones Museográficas” (artículos 21 a 33 ambos inclusive)
- Título IV Gestión de los Fondos Museísticos” (artículos 34 a 46 ambos inclusive)

⁷ La nómina de los museos de titularidad estatal y gestión transferida incluye museos de primer orden como el Museo Provincial de Bellas Artes de Sevilla, el Museo de Cádiz, el Museo de Málaga y el Museo de Granada o los Museos Arqueológicos Provinciales de Sevilla y Cádiz, por citar sólo algunos ejemplos.

- Título V “Medidas de Protección” (artículos 47 a 52 ambos inclusive)
- Título VI “Régimen Sancionador” (artículos 53 a 61 ambos inclusive)

La Ley incluye tres disposiciones adicionales, seis transitorias, dos finales y una derogatoria.

V. LOS CONTENIDOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 8/2007 DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

Entre los diversos contenidos de la Ley 8/2007 se han seleccionado, siguiendo el orden de su articulado, los que presentan un mayor interés doctrinal.

a) En primer lugar, la Ley distingue entre los museos y las colecciones museográficas. Los museos se definen, siguiendo el concepto del Consejo Internacional de Museos (conocido por su acrónimo inglés como ICOM) dependiente de la UNESCO y con sede en París, como: *“las instituciones de carácter permanente, abiertas al público, al servicio de la sociedad y de su desarrollo, que, con criterios científicos, reúnen, adquieren, ordenan, documentan, conservan, estudian y exhiben, de forma didáctica, un conjunto de bienes, culturales o naturales, con fines de protección, investigación, educación, disfrute y promoción científica y culturales, y sean creados con arreglo a esta Ley”*.

En cambio, las colecciones museográficas son *“conjuntos de bienes” culturales o naturales que, sin reunir todos los requisitos propios de los museos, se encuentran expuestos de manera permanente al público garantizando las condiciones de conservación y seguridad, y sean creadas con arreglo a esta Ley”*.

Se trata de un concepto negativo, es decir, son colecciones museográficas aquellos conjuntos de bienes culturales que no reúnen todos los requisitos legales para ser definidas como museos. De esta forma, la Ley pretende alcanzar un objetivo esencial, que sólo se consideren museos, a todos los efectos legales, incluyendo el empleo de la propia denominación de “museo”, los centros que reúnan los exigentes requisitos establecidos por la Ley (artículos 3 y 8.2). A los museos se les confieren mayores funciones (artículo 4) y deberes legales (artículo 5) que a las colecciones museográficas que no estaban reguladas en la Ley 2/1984.

b) La Ley regula de forma pormenorizada el procedimiento de creación de museos y colecciones museográficas, distinguiendo si el centro es o no de titularidad autonómica (artículos 8 y 9).

Igualmente, se prevé el Registro andaluz de Museos y Colecciones Museográficas, como un registro público de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. Conforme al artículo 15 de la Ley, la inscripción en el Registro es declarativa, si bien, es necesaria para el “reconocimiento oficial de un centro o institución como museo o colección museográfica”. La normativa reguladora del registro se remite a un posterior desarrollo reglamentario.

c) El Título II de la Ley regula el Sistema Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas que define como el “conjunto ordenado de órganos, museos y colecciones museográficas que tiene por finalidad garantizar una eficaz prestación de sus servicios y la coordinación y cooperación entre sus diversos elementos”. Conforman el sistema los museos y colecciones de titularidad autonómica, los de titularidad estatal gestionados por la Comunidad Autónoma y los de titularidad pública o privada que sean “de interés para la Comunidad Autónoma por su singularidad o relevancia, y que se integren en el Sistema andaluz a través del correspondiente convenio con la Consejería”. Igualmente forman parte del sistema los órganos de la Consejería de Cultura, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y los órganos consultivos previstos en la Ley 1/1991 (Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico y Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico).

La participación en el sistema andaluz puede ser muy interesante para los museos locales y privados ya que el artículo 20 de la Ley 8/2007 prevé en su apartado cuarto que la Consejería podrá establecer una “línea específica de subvenciones y ayudas” para estos museos y colecciones. Asimismo, tendrán preferencia para participar en “programas de exposiciones temporales y de actividades de difusión o divulgación, así como para su inclusión en itinerarios culturales y turísticos, promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía”.

d) El Título III de la Ley es probablemente uno de los más innovadores. La Ley 8/2007 regula de forma pormenorizada y separada los siguientes aspectos:

– El régimen de acceso y uso de los museos y colecciones museográficas, incluyendo las peculiaridades propias de las personas con minusvalías, los investigadores y los usuarios de bibliotecas de los museos y colecciones.

– La planificación museística que se convierte en obligatoria. En efecto, el artículo 26 de la Ley exige que los museos cuenten con “un instrumento de

planificación que recibirá la denominación de plan museológico y que, con un carácter integrador y global, recogerá las líneas programáticas de la institución”.

La redacción de los planes museológicos se ajustará a las directrices técnicas que se establezcan por Orden de la Consejería de Cultura. El apartado tercero del artículo 26 incluye la siguiente previsión, característica de las conocidas como autorizaciones funcionales u operativas: “

Igualmente es necesario un plan de seguridad y un plan anual de actividades y memoria de gestión.

– Al personal de los museos y colecciones, incluyendo la dirección de los centros, dedica la Ley los artículos 29 a 33.

e) La gestión de los fondos museísticos es otra de las materias a las que la Ley otorga una especial atención en su Título IV. En primer lugar, se define la Colección Museística de Andalucía (artículo 34) como el “conjunto de bienes culturales o naturales muebles pertenecientes a la Junta de Andalucía que se encuentren en museos o colecciones museográficas de Andalucía, sin perjuicio del concepto en que ingresen o hayan ingresado en los mismos”. La asignación de los bienes museísticos muebles de la Comunidad Autónoma se realizará con base en criterios científicos conforme a un procedimiento regulado reglamentariamente, previéndose incluso la aprobación de un plan de reordenación general de fondos.

La Ley regula con detalle los movimientos de los fondos museísticos (artículos 36 a 40). Otra novedad importante es la exigencia de un sistema de gestión documental de tres tipos de fondos: museográficos, documentales y bibliográficos. Finalmente, se establece el régimen jurídico de las intervenciones conservativas y restauradoras de los bienes integrantes de los fondos museísticos y de las copias y reproducciones de los mismos.

f) El Título V de la Ley regula una serie de medidas de protección general que no estaban contempladas en la anterior Ley 2/1984, tales como la clausura temporal de un centro museístico (artículo 47), el depósito forzoso en casos de clausura (artículo 48), los derechos de tanteo y retracto sobre los bienes integrantes de los fondos de los museos y colecciones museográficas de Andalucía (artículo 49), el régimen de protección aplicable a los bienes museísticos (artículo 50), las expropiaciones de bienes para su inclusión en los fondos de museos y colecciones de titularidad o gestión autonómica y de edi-

ficios que se destinen a sedes de dichas instituciones (artículo 51) y la expropiación por incumplimiento de los deberes impuestos por la Ley (artículo 52).

Atención especial merece el régimen de protección de los bienes e inmuebles museísticos, ya que la Ley diferencia a los integrantes de la Colección Museística de Andalucía, así como a cualesquiera otros fondos museísticos custodiados en los museos y colecciones museográficas de titularidad de la Comunidad Autónoma y los inmuebles destinados a la instalación de dichas instituciones que quedan sometidos al régimen legal previsto para los bienes de interés cultural. En cambio, los fondos museísticos del resto de museos y colecciones inscritas en el Registro Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas quedarán sometidos al régimen de los bienes inscritos con carácter genérico en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

g) El Título VI regula el régimen sancionador, una materia no prevista en la anterior Ley 2/1984. Entre los diversos tipos de infracciones destaca la prevista en el artículo 55.c) como grave: “El uso de cualquiera de las denominaciones de museo o colección museográfica, o palabras derivadas, por sí solas o con otras palabras, por establecimientos que no estén creados o reconocidos como museo o colección museográfica con arreglo a esta Ley”.

Esta infracción podrá ser calificada como “muy grave” si se continúa observando la conducta infractora “tras mediar requerimiento de la Consejería competente en materia de museos a efecto de que cese la misma”. Las sanciones previstas para estas infracciones son, en el caso de que se tipifiquen como graves, una multa pecuniaria de más de 60.000.- € hasta 150.000.- €; para las muy graves de hasta 600.000.- €. Asimismo, las sanciones pueden llevar aparejada la suspensión de los beneficios derivados de la inscripción en el Registro Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas y, en su caso, de la pertenencia al Sistema Andaluz de Museos.

Respecto de esta medida la Disposición Transitoria Cuarta prevé un plazo de tres años para que los establecimientos que no estén reconocidos oficialmente como museos a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, pero que empleen la denominación de “museo”, soliciten a la Consejería de Cultura su reconocimiento como museo o colección museográfica. Para promover ese reconocimiento y dar cumplimiento a las previsiones legales la Junta de Andalucía, en colaboración con los entes locales, confeccionará un censo de los referidos establecimientos. Esa medida es especialmente idónea ya que permitirá que los interesados conozcan su irregular situación y puedan adoptar, en el plazo de tres años, las medidas oportunas.

La Disposición Transitoria Quinta, por su parte, establece que transcurrido el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley sin que los establecimientos que se autodefinen como “museos” hayan sido reconocidos como museos o colecciones museográficas sus titulares “no podrán hacer uso en ninguna forma de las denominaciones de museo o colección museográfica, o palabras derivadas, por sí solas o asociadas a otras palabras”.

V. PRINCIPALES INNOVACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 8/2007 DE MUSEOS Y COLECCIONES MUSEOGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

Las principales innovaciones introducidas por la Ley 8/2007 son:

a) La distinción entre museo y colección museográfica a efectos jurídicos, estableciendo un concepto, requisitos, funciones y deberes diferentes para una y otra categoría.

b) La expresa definición de las funciones y deberes generales de los museos y colecciones museográficas.

c) La prohibición del uso indebido y al margen de las calificaciones administrativas oficiales de la denominación “museo” o “colección museográfica”.

d) El régimen jurídico de acceso, planificación y estructura de los museos.

e) La regulación completa y exhaustiva de la gestión de los fondos museísticos.

f) La previsión de medidas específicas de protección de los inmuebles y fondos museísticos.

g) El establecimiento de un régimen sancionador propio y específico diferente al previsto en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.

h) La supletoriedad expresa de la legislación protectora del Patrimonio Histórico de Andalucía conforme dispone la Disposición Final Primera.

i) La regulación como un principio general de la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma en materia de museos el fomento y la colabo-

ración con las Entidades Locales de Andalucía para la creación de museos y colecciones museográficas, la proyección turística de las instituciones museísticas y la participación ciudadana en las mismas, especialmente a través de asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la promoción de los museos o el desarrollo de actividades de voluntariado cultural en los mismos (artículo 7).