

Si las Meninas ardiesen...

Introducción a la Gerencia de Riesgos en Museos

GONZALO ITURMENDI MORALES

Abogado. Secretario General AGERS

Las singulares características de los museos, marcados por el valor artístico, histórico y sentimental de los objetos que albergan, junto con las condiciones arquitectónicas y de antigüedad de su construcción, al igual que, entre otras, la titularidad institucional - pública o privada - constituyen unos escenarios y unos protagonistas excepcionales, expuestos, por ello mismo, a unos riesgos auténticamente singulares.

1. El panorama museístico español. Los Museos de Titularidad Estatal

El panorama museístico español presenta aspectos de organización que derivan de la propia estructura del Estado que la Constitución de 1978 diseñó.

Desde la aceptación de la pluralidad de culturas que conviven en España, se organiza un reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas de innegable trascendencia en la dependencia administrativa de los museos. El artículo 148.15 del texto constitucional permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. No obstante lo anterior, el artículo 149.1.28 da al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artísti-

co y monumental español para la exportación y la expoliación en museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

Las normas antedichas son la base sobre la que se diseñó el actual sistema español de museos. Las Comunidades Autónomas han asumido las correspondientes competencias mediante Decretos de Transferencia.

Así, encontramos que los museos pueden estar a cargo de diversas Administraciones públicas (Estatal, Autonómicas, etc.), de fundaciones privadas, de la Iglesia católica, etc.

La Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio histórico Español asume las nuevas orientaciones que tienen lugar en el campo de la museología. Así, ofrece una definición de museo que se configura como referente general para todos los museos de España. El artículo 59.3 de este texto legal es claro cuando define que deba entenderse por museo:

Son museos las instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, co-

munican y exhiben para fines de estudio, educación y contemplación conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural.

Esta Ley contempla la posibilidad de que la Administración del Estado cree museos cuando las necesidades sociales y culturales lo requieran y previa consulta a la Comunidad Autónoma de que se trate:

La Administración del Estado podrá crear, previa consulta con la Comunidad Autónoma correspondiente, cuantos Archivos, Bibliotecas y Museos considere oportunos, cuando las necesidades culturales y sociales así lo requieran y sin perjuicio de la iniciativa de otros organismos, instituciones o particulares.

Por fin, la Ley de Patrimonio Histórico Artístico crea el Sistema Español de Museos, que constituye una forma de cooperación entre los Museos que lo integran:

Constituyen los Sistemas Españoles de Archivos, de Bibliotecas y de Museos, respectivamente, los Archivos, Bibliotecas y Museos, así como los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los mismos, que se incorporen en virtud de lo que se disponga reglamentariamente.

Este sistema tiene diversas funciones entre las que destaca la cooperación de los diversos museos en lo referente a documentación, investigación, conservación, restauración de los fondos, actividades de difusión cultural y de perfeccionamiento del personal.

A todo lo anterior debe añadirse la importancia del patrimonio de la iglesia católica en España, y la incidencia de la iniciativa privada en la actividad museística.

La complejidad de la organización que acabamos de exponer **sucintamente** nos lleva a la necesidad de aclarar a **qué museos** vamos a referirnos en adelante.

En principio, **trataremos de los museos de titularidad estatal** gestionados por el Ministerio de Educación y Cultura bien directamente en el caso de los Organismos Autónomos bien a través de la Dirección de los Museos Estatales.

En el caso de los Organismos Autónomos, están gestionados por un Patronato, y la Dirección del Museo se encarga de la labor científica y de la elaboración del presupuesto que será aprobado por el Patronato y pasará, cerrado, a los Presupuestos Generales del Estado.

Como órgano consultivo de la Dirección General de los Museos Estatales es la Junta Superior de Museos. Ésta tiene diversas funciones:

Las funciones de la Junta son:

a) Informar de los programas de acción relativos al Sistema

Español de Museos.

b) Promover acciones conjuntas y el intercambio de información a fin de favorecer el desarrollo y la ejecución de los programas de los Museos y Servicios integrantes del Sistema Español de Museos.

c) Asesorar e informar sobre cuantos asuntos Museológicos le sean consultados por el Director general de Bellas Artes y Archivos.

La Dirección de los Museos Estatales puede trabajar en tres áreas diferentes:

- Servicio de fondos y documentación: entre otras funciones, a cargo de este servicio está el movimiento de fondos de los museos estatales, que debe ser autorizado por el Ministro de Cultura.

- Servicio de programación e instalaciones: elabora la programación, el estudio y la planificación de proyectos, modificaciones y remodelaciones de museos de titularidad estatal. Igualmente, se ocupa de estudiar las dotaciones para los museos de laboratorios, talleres de restauración, etc.
- Asesoría técnica: aquí se engloban tanto los aspectos Museológicos, dirigidos por conservadores de museos, como los estrictamente legales: creación, modificación o extinción de Patronatos, Fundaciones, creación de nuevos museos, propiedad de piezas, gestión de inmuebles, etc.

2. Gestión y organización de un Museo en el Reglamento de Museos de titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos (Real Decreto 620/1987 de 10 de abril). Las funciones del Museo

Según el Reglamento de Museos de titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos (en adelante

RMTE) los Museos deben desempeñar las funciones siguientes:

Artículo 2. Funciones.

Son funciones de los Museos:

- a) La conservación, catalogación, restauración y exhibición ordenada de las colecciones.*
- b) La investigación en el ámbito de sus colecciones o de su especialidad.*
- c) La organización periódica de exposiciones científicas y divulgativas acordes con la naturaleza del museo.*
- d) La elaboración y publicación de catálogos y monografías de sus fondos.*
- e) El desarrollo de una actividad didáctica respecto a sus contenidos.*
- f) Cualquier otra función que en sus normas estatutarias o por disposición legal o reglamentaria se les encomiende.*

Así, el RMTE diseña tres áreas básicas de actuación:

1. Área de conservación e investigación

El objetivo de esta área es la identificación, control, tratamiento, estudio y preservación de las colecciones. Se refiere a las colecciones permanentes, es decir, a aquellos conjuntos de bienes del Patrimonio Histórico Español pertenecientes a la Administración de Estado y asignados a Museos de Titularidad Estatal. Se entiende que, en principio, se trata de bienes muebles.¹

La actividad de esta área nos interesa de modo especial porque se encarga de la elaboración del inventario. Ésta se configura como un instrumento utilísimo en la labor de control de las piezas y, por tanto, podría ser un elemento fundamental en la gerencia de riesgos en museos.²

¹ No obstante, podría imaginarse un museo cuya colección fuese técnicamente inmuebles como, por ejemplo, una colección de esculturas clavadas en el suelo.

² Artículo 12. Instrumentos técnico-científicos.

El inventario, que tiene como finalidad identificar pormenorizadamente los fondos asignados al museo y los depositados en éste, con referencia a la significación científica o artística de los mismos, y conocer su ubicación topográfica. Este inventario se llevará por orden cronológico de entrada de los bienes en el museo.

2. Área de difusión.

Entre sus funciones destaca la exposición y el montaje de los fondos. En principio, no será tan relevante en la labor de gerencia de riesgos, aunque no debemos olvidar que puede servirnos para controlar una de las posibles fuentes de riesgo para el Museo: el público.

3. Área de administración.

Es de gran importancia para la labor de gerencia de riesgos, pues de esta área depende la gestión de la seguridad de las colecciones y la gestión económico-administrativa, que coordina el régimen del museo.

Artículo 16. Dirección.

Sin perjuicio de las facultades de los órganos rectores y asesores de carácter colegiado que puedan existir en cada Museo, son funciones de la Dirección:

Dirigir y coordinar los trabajos derivados del tratamiento administrativo y técnico de los fondos.

Organizar y gestionar la prestación de servicios del museo.

Adoptar las medidas necesarias para la seguridad del patrimonio cultural custodiado en el museo.

Elaborar y proponer al respectivo Ministerio o al órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando ésta gestione el museo en virtud del correspondiente convenio, el Plan anual de actividades relativas a las áreas básicas que se regulan en este capítulo.

Elaborar y presentar ante los Organismos señalados en el párrafo anterior la Memoria anual de actividades.

Cualquier otra que por disposición legal o reglamentaria se le encomiende.

El estudio de estas áreas nos revela que no existe, en principio, ninguna destinada específicamente al control y la gerencia del conjunto de los riesgos a que puede verse sometida la labor del Museo. El concepto de riesgo a que nos referimos engloba situaciones que no suelen tomarse en consideración cuando hablamos de la seguridad del Museo (así, el riesgo de incurrir en responsabilidad civil).

3. Aspectos legales de la construcción jurídica de los Museos de Titularidad Estatal

3.1. Cuestiones generales

En primer lugar, es necesario plantearse la cuestión de la Titularidad del Museo, y de la personalidad jurídica de éste.

Hay Museos que tienen personalidad jurídica propia, y como tales pueden obrar en el tráfico económico y jurídico. Es el caso de los Museos que asumen la forma de Organismos autónomos.

Otros museos, carecen de personalidad jurídica propia, y son organismos del Ministerio de Cultura.

Por el contrario, otros Museos son gestionados por diversos Ministerios. Generalmente, sus colecciones han sido creadas a partir de otras directamente relacionadas con las funciones específicas del Ministerio que lo gestiona.

No debemos olvidar los Museos Estatales gestionados por diferentes Organismos Públicos, como es el caso del Patrimonio Nacional, que tiene una estructura y un régimen específico:

Artículo 1. El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional se configura como una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, orgánicamente dependiente de la Presidencia del Gobierno y excluida de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

Son sus fines la gestión y administración de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional.

Artículo 2. Tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen.

Además se integran en el citado Patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere la presente Ley.

Resulta esencial saber en qué tipo de museo se va a desarrollar la labor de gerencia de riesgos, pues la personalidad jurídica de este será determinante de ciertos tipos de riesgos. Así, sucede con el de responsabilidad civil, en el que es imprescindible saber quién debe responder por un daño causado o quién puede reclamar si se le causa.

Además de este aspecto, hay otros que no hemos de olvidar referentes al museo como organización y como conjunto de actividades, bienes patrimoniales y relaciones de hecho.

Así, el museo visto en cuanto organización es un conjunto de derechos y obligaciones bien sea desde el punto de vista del derecho subjetivo bien desde el punto de vista del derecho objetivo. En este último aspecto, conviene señalar que existe toda una normativa acerca de cómo debe ser el comportamiento en los museos, que se configura como un estándar de comportamiento para el visitante y como un mínimo exigible por parte del Museo.

El Museo dispone de potestad para establecer normas de admisión y comportamiento a los visitantes. Estas normas, en ocasiones, pueden dar lugar a supuestos de responsabilidad civil tanto por parte del Museo como por parte de los visitantes, llegando incluso a afectar a derechos fundamentales.³

Como conjunto organizado de actividades, bienes patrimoniales y relaciones de hecho encaminados o derivados de las funciones propias del

museo, surgen situaciones de riesgo que pueden dar lugar al nacimiento de los derechos y obligaciones a que antes aludíamos.

El museo organiza, en ejercicio de sus funciones, diversas actividades características de su labor (e. g. exposiciones) que pueden generar, naturalmente, situaciones de riesgo (por ejemplo, peligro de sustracción de piezas prestadas al museo por un particular con motivo de una determinada exposición).

Este panorama se enriquece con la práctica que se está haciendo cada vez más habitual en los museos europeos en general y que es ya común

en los norteamericanos: utilizar las instalaciones del museo para actos sociales no vinculados necesariamente con las funciones que en apariencia han sido tradicionales en los museos: conciertos, pases de modelos, recepciones, etc.

Como conjunto organizado de actividades, bienes patrimoniales y relaciones de hecho encaminados o derivados de las funciones propias del museo, surgen situaciones de riesgo que pueden dar lugar al nacimiento de los derechos y obligaciones a que antes aludíamos.

3.2. Obligaciones generales del museo

En principio, podemos predicar del museo lo que habitualmente se prevé para el resto de personas físicas y jurídicas respecto al nacimiento de las obligaciones. Así, es válido el artículo del Código Civil que afirma:

Artículo 1.089: las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasi contratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.

En el ordenamiento aparecen perfectamente diferenciados los regímenes de las responsabilidades contractual y extracontractual, concretándose sus diferencias principalmente en

³ Sin perjuicio de que se profundice en ello más adelante, citaremos como ejemplo el posible registro de bolsos y paquetes por parte del personal al servicio del Museo y las posibles violaciones al derecho fundamental a la intimidad protegido por la Constitución.

su distinto origen, presuponiendo en la primera una relación anterior, que ordinariamente es un contrato, pero que puede ser cualquier otra relación jurídica que conceda un medio de resarcimiento, mientras que en la extracontractual solamente presupone un daño, con independencia de cualquier relación jurídica preexistente entre las partes, fuera del deber genérico común del alterum non laedere.

Esta diferencia no impide que existan puntos de coincidencia basados en el principio general de que quien causa un daño lo debe indemnizar, lo mismo si se produce por incumplimiento de una obligación preestablecida que cuando proviene de una culpa no referida a un vínculo antecedente. De este fundamental punto de coincidencia se sigue que la tajante reparación originaria se atenúe, aproximándose la común finalidad reparadora, mediante la aplicación indistinta de preceptos que puedan considerarse como comunes, no siendo suficiente que exista un contrato entre las partes, para que la responsabilidad contractual opere en función excluyente de la aquiliana, necesitándose para que exista esta exclusión que la realización del hecho dañoso se produzca dentro de la rigurosa órbita de lo pactado, pues si se trata de una negligencia extraña a lo que constituye propiamente la materia del contrato, esta negligencia desplegará sus efectos propios independientemente; es decir, que puede darse la concurrencia de ambas clases de responsabilidades (contractual y extracontractual), en una yuxtaposición que sólo desaparece cuando se dan puramente los requisitos definidores de una o de otra responsabilidad; pudiendo incluso afirmarse que, en cualquier caso, y como fondo, subsiste la culpa extracontractual completando a la contractual, en cuanto integra todos los elementos conducentes al pleno resarcimiento, sin otros límites que dejar indemne el patrimonio perjudicado.⁴

No obstante, hemos de hacer la salvedad de que, en el caso que nos ocupa de los museos

de Titularidad Estatal, es perfectamente aplicable el régimen que se contempla para las Administraciones Públicas en lo referente a la Responsabilidad Patrimonial.

Así, cabría afirmar que cuando, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se produzca una lesión en los bienes y derechos de los administrados, la Administración debe reparar el daño causado.

3.3. Obligaciones contractuales de los museos

Existe un claro supuesto en que el museo contrae una obligación contractual que podría dar lugar al nacimiento de la obligación de indemnizar en caso de incumplimiento. Esto puede ocurrir cuando se produce daño a un visitante con el que previamente ha mediado cualquier clase de contrato.

Es el caso de los daños que se producen a un visitante por la pérdida de un objeto depositado en la consigna del museo. Podemos afirmar sin dificultad que el contrato por el que el visitante deja en la consigna del Museo un bien mueble para que sea guardado y custodiado es un contrato de depósito al que le es perfectamente aplicable el contenido del régimen que prevé el Código civil.

No obstante, hay que hacer una salvedad importante. Como advierte Durany Pich,⁵ el museo no puede negarse a recibir para su custodia objetos de los visitantes a menos que alguna causa lo justifique. Desde el punto de vista de la gerencia de riesgos, este aspecto resulta importantísimo. Se pueden evitar posibles pérdidas y perjuicios por objetos depositados en consigna, y tratar de minimizar los daños, a través de la elaboración de normas de organización eficientes que establezcan, por ejemplo, límites en el valor de los objetos depositados en la consigna.

El cauce jurídico por el que el museo puede organizar estas medidas de prevención y control del riesgo de responsabilidad civil a que venimos

⁴ TS 1ª S 8 Jul. 1996. – Ponente: Sr. Burgos y Pérez de Andrade. LA LEY, 1996, 7820.

⁵ Cf. Piñuelas, Lluís (ed): *Manual jurídico de Museos. Cuestiones prácticas*, Madrid, 1998.

aludiendo es la potestad que el propio Museo tiene para dictar sus normas de organización.

Otro supuesto igualmente interesante es el del contrato de depósito que media entre el museo y el depositario de fondos artísticos para que el museo los exponga. También en este caso se crea una situación de riesgo que podría evitarse haciendo un estudio detallado de las medidas de seguridad de la sala donde la pieza se expone, así como buscando una solución aseguradora conveniente para la pieza en cuestión. En cualquier caso, la falta de previsión en las medidas que tiendan a evitar o minimizar este riesgo, podría producir una pérdida patrimonial notable, así como otras pérdidas de no menor importancia (desprestigio o pérdida de imagen, por ejemplo).

Hay otros contratos cuyo incumplimiento total o parcial podría dar lugar a la responsabilidad contractual del museo. Pensemos en las múltiples obligaciones contraídas a consecuencia de la firma de convenios de colaboración con otras entidades públicas y privadas, intercambio temporal de obras de arte con otras instituciones, transporte de fondos artísticos ajenos, suministros, etc...

3.4. Responsabilidad extracontractual del museo

La obligación de indemnizar en la **responsabilidad civil extracontractual** nace de la mera producción del hecho dañoso, cuando, sin mediar relación obligacional previa, se viola la conducta impuesta por el respeto debido al derecho ajeno y a la convivencia.⁶

Por su frecuencia de exposición al riesgo el supuesto que parece más claro de responsabilidad civil extracontractual del museo es el de los daños causados al visitante por accidente del que sea responsable el mismo. Sin embargo, por su intensidad, las reclamaciones más graves podrían darse a consecuencia de daños producidos en obras de arte prestadas o dejadas en depósito al museo para su exposición temporal.

Por su frecuencia de exposición al riesgo el supuesto que parece más claro de responsabilidad civil extracontractual del museo es el de los daños causados al visitante por accidente del que sea responsable el mismo. Sin embargo, por su intensidad, las reclamaciones más graves podrían darse a consecuencia de daños producidos en obras de arte prestadas o dejadas en depósito al museo para su exposición temporal.

En la llamada responsabilidad civil/patrimonial de los museos de titularidad pública nos encontramos con una característica diferencial con respecto a los de titularidad privada. Los museos dependientes de las Administraciones están sujetos al régimen especial de responsabilidad de las Administraciones Públicas, régimen que prescinde del

elemento de la culpa a la hora de apreciarse la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es una pieza fundamental del Estado de Derecho, que se encuentra actualmente consagrada en el art. 106.2 de la Constitución Española, en el que se culmina y consolida un proceso de progresiva objetivación que estructura dicha institución como principio general conforme al cual, el Estado, en sus distintos niveles organizativos, asume la responsabilidad de indemnizar todos los daños y perjuicios que se deriven del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos al margen de cualquier tipo de dolo o culpa de sus gestores o servidores, con las dos únicas excepciones de los supuestos de fuerza mayor o intervención de con-

⁶ Responsabilidad extracontractual, referida a las obligaciones que se contraen sin convenio o de acto ilícito no penado por la Ley, que se recoge en los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil: «El que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado» (artículo 1.902 citado).

ducta del perjudicado que, alterando la relación causal entre la lesión y el funcionamiento del servicio, se manifieste haber sido causa determinante exclusiva del daño producido.⁷

Resulta de interés destacar este régimen por diversas razones. En primer lugar, la objetividad del mismo hace que las medidas preventivas sean la mejor opción para evitar tener que responder patrimonialmente en caso de daño, pues la no exigencia de culpa restringe notablemente las opciones de defensa para el Museo de Titularidad Pública que causó el daño.

Por otra parte, el hecho de que dicha responsabilidad sea *directa* vincula a la institución museística con los actos de aquellos que están a su servicio. Dado lo variado del personal que puede trabajar en el museo (conservadores, restauradores, voluntarios, vigilantes, etc.) y la cantidad de situaciones de riesgo que pueden crearse, la necesidad de optimizar los recursos humanos y mejorar al máximo la labor son, si cabe, aún mayores. La elaboración de protocolos de comportamiento con las piezas a la hora de controlar su entrada, salida y permanencia en el museo, la elaboración de planes de contingencia en el caso de fallos en las instalaciones del edificio, etc., pueden ser las opciones más deseables a la hora de evitarlo, en todo caso, minimizar los daños.

Desde esta perspectiva, hemos de considerar la posibilidad de que el museo incurra en responsabilidad *in eligiendo* en los supuestos de responsabilidad profesional del personal a su servicio

(e. g. cuerpo de restauradores) por los daños causados a un tercero en su persona o sus bienes. La elaboración de códigos deontológicos y de protocolos de actuación para los profesionales del museo puede contribuir a crear estándares de comportamiento que ayuden a valorar el comportamiento de dichos profesionales.

Desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial del museo por los actos de sus empleados y dependientes, ésta es de carácter solidario y directo si la reclamación se formula por la vía civil (art. 1.903 del Código civil) y de carácter subsidiario de la petición del perjudicado se formula por la vía penal (art. 121 del Código penal).

3.5. Responsabilidad «ex delicto»

No hemos de olvidar la fuente de obligaciones que surgen a partir de la llamada responsabilidad civil «ex delicto» de las autoridades, representantes, empleados, dependientes, etc., de los museos.⁸

La responsabilidad puede derivarse de actos ilícitos tipificados en la ley penal, que lleven aparejada la obligación de resarcimiento al perjudicado como consecuencia de la comisión del delito o falta, tal es el caso de la responsabilidad civil por ilícito penal.⁹

Tanto si el titular del museo es el Estado, como la Comunidad Autónoma, la provincia, la isla, el municipio y demás entes públicos, según los casos, responderán, de acuerdo con el artículo 121 del Código Penal, subsidiariamente de los daños

⁷ Los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) recogen el régimen aplicable a la responsabilidad civil extracontractual en el caso de los Museos de titularidad estatal.

⁸ El diario El País informó hace unos meses que un trabajador del Museo Arqueológico de Cataluña (MAC) en su sede de Barcelona fue detenido bajo la acusación de haber robado antigüedades durante años. La Guardia Civil recuperó más de 4.000 piezas arqueológicas -muchas de ellas fragmentos- y 150 grabados del siglo XVIII que habían sido sustraídos por el trabajador, quien había ocupado el cargo de responsable del control de los almacenes del centro donde se depositan las piezas no expuestas. El detenido había cortado los grabados de varios libros de Piranesi que se encontraban en el Museo. En los registros realizados en diversas propiedades del detenido, los agentes intervinieron la mayoría de los objetos arqueológicos sustraídos, pertenecientes a las culturas egipcia, etrusca y romana, entre otras, así como documentación entre la que figuraban expedientes del Museo y de comerciantes de antigüedades de Barcelona. Los agentes comprobaron que el detenido había depositado en un comercio de antigüedades parte de los objetos que sustraía, por lo que, tras llevar a cabo una inspección, se intervino un grabado de Piranesi que se encontraba ya a la venta. La Guardia Civil detuvo al propietario del comercio.

⁹ Responsabilidad criminal o delictual, que lleva aparejada la responsabilidad civil accesoria (Artículos 1.902 del Código civil, 116 al 122, y 125 del Código penal).

causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria.

Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil de la autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos, la pretensión deberá dirigirse simultáneamente contra la Administración o ente público presuntamente responsable civil subsidiario.

La responsabilidad civil emanada de la penal tiende a resarcir al perjudicado por el delito de los quebrantos patrimoniales de cualquier orden producidos por la infracción punible, así como los producidos por los dolores físicos y morales que acarrearán todo padecimiento y los gastos que las lesiones llevan consigo.

Sobre la responsabilidad civil ex delicto ha declarado la jurisprudencia que la acción civil para reclamar la indemnización pertinente no pierde su naturaleza civil por el hecho de ser ejercitada en un proceso penal, y que la cifra que se reconozca debe responder en conjunto a los perjuicios sufridos por la víctima; habiendo sentado el Tribunal Constitucional que es preciso que la sentencia contenga una determinación del daño causado por el delito de la misma manera que si la acción civil hubiese sido ejercitada en forma independiente de la penal, siendo necesaria, además, una estimación razonada de la cuantía alcanzada por dichos daños.¹⁰

Es doctrina reiterada de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que la jurisdicción penal es soberana para declarar la procedencia de la indem-

nización de daños y perjuicios, sin más límites que los siguientes:

- a) Que consten los datos fácticos indispensables para poder determinar los perjuicios o daños, de modo que las bases, no su cuantía, es lo que queda sujeto a la revisión.
- b) Que la antedicha libertad de cuantía queda tan solo limitada, por las cantidades que se fijen por las acusaciones pública y privada cuando ejercitan la acción civil derivada de la penal.

4. Los riesgos en el museo y sus soluciones

4.1. Las clases de riesgos

Podemos considerar, en general, seis grandes grupos de riesgos:

1. Riesgos **patrimoniales**. Riesgos capaces de causar daño físico al patrimonio del museo.
2. Riesgos **personales**. Aquellos de los que se deriva la posibilidad de daño y/o perjuicio para los empleados y para las personas que están vinculadas contractualmente al museo.
3. Riesgos **consecuenciales**. Riesgos capaces de causar, además, pérdidas pecuniarias o lucro cesante como consecuencia directa de un siniestro de daños físicos, propios o de un tercero, por interrupción de la actividad.
4. Riesgo **responsabilidad civil**. Se trata del riesgo de que, por la propia actividad del museo, le pueda ser exigida a la Administración indemnizaciones pecuniarias en caso de daño o perjuicio a tercero.

A la hora de medir el riesgo, podemos establecer la siguiente clasificación:

- Leve: aquel riesgo cuya previsible materialización ocasione pérdidas que puedan ser

¹⁰ TC SS 13 Jun. 1986 y 12 Jun. 1990 y TS SS 23 Mar. 1987, 25 Ene. 1990 y 2ª S 27 May. 1992.

asumidas por el museo sin tener que tomar medidas financieras extraordinarias.

- Grave: aquel cuya previsible materialización ocasione pérdidas que requieran actuaciones financieras extraordinarias.
- Catastrófico: aquel cuya previsible materialización es capaz de producir la quiebra de la empresa. Es el caso de Museos de Titularidad Estatal es claro que no puede darse una quiebra en sentido técnico jurídico, lo que no evita que podamos considerar incluidos aquí riesgos que pudieran impedir que el museo pudiera seguir funcionando, al menos temporalmente (por ejemplo, pérdida de la mayor parte de la colección a causa de un incendio).

Establecer lo que en técnica gerencial de riesgos se llama la *intensidad del riesgo*, esto es, el riesgo expresado en unidades monetarias, reviste en el supuesto de los museos una especial dificultad por cuanto muchos de los bienes que están sometidos a riesgos no son fácilmente valorables (¿Cuánto valen *Las Meninas*?) De ahí la dificultad de recurrir en ocasiones a soluciones que pueden parecer habituales cuando se trata de afrontar riesgos (por ejemplo, los seguros). Así, se hace necesaria la búsqueda de soluciones alternativas que permitan hacer frente a estos problemas tratando de evitar situaciones como la de infraseguro o incluso falta de respuestas aseguradoras en el mercado.

4.2. Los riesgos «estrella» en museos: el incendio, el agua, el robo y el vandalismo

Existen una serie de riesgos a los que la propia Museología ha venido prestando atención tanto en España como fuera de ella. Es el caso del incendio, el agua, el robo y el vandalismo.

4.2.1. El incendio

A nadie se escapa las razones de que este riesgo haya sido objeto de especial atención por parte de las disciplinas Museológica. Si el evento dañoso

so *incendio* tiene lugar, la recuperación de las piezas puede ser difícil o imposible.

Por otra parte, es esencial destacar que será necesario pacto expreso para que en el contrato de seguro queden comprendidos en la cobertura del seguro los daños que el incendio cause en piedras y metales preciosos, objetos artísticos o cualesquiera otros objetos de valor que se hallaren en el objeto asegurado, aun cuando se pruebe su preexistencia y destrucción o deterioro por siniestro.

Estas condiciones hacen que se deba ser especialmente eficaz en la contratación y búsqueda de seguros y de soluciones alternativas para este riesgo de museos.

Las soluciones técnicas que suelen darse son diversas. Así, una de las primeras medidas que deben tomarse a la hora de construir un Museo es el uso de materiales incombustibles o que presenten cierta resistencia al fuego. Otras medidas convenientes serían:

- Separar las diferentes partes del edificio mediante tabiques, muros y puertas cortafuegos con cierre hermético.
- Equipar los sistemas de aire acondicionado con mecanismos de control accionados por detectores de humo y temperatura que permitan el cierre automático de los conductos.

La informatización de los sistemas de alarmas en Museos ha traído múltiples ventajas en aquellos en que se ha producido:

1. Reducción de cables en el interior de los Museos.
2. Mejora en la rapidez de respuesta a las alarmas del personal de seguridad del museo.
3. Rapidez en dar la alerta a los servicios de bomberos.
4. Posibilidad de tener sistemas de alarmas permanentemente conectadas.
5. Obtención rápida del estado de los sistemas de alarma del edificio.

Se trata, en definitiva, de estudiar la seguridad del museo en tres áreas:

- Seguridad de las personas.

- Protección de los bienes culturales.
- Actuación post-incendio.

Al estudiar estas áreas, conviene no perder de vista los riesgos a que antes hemos aludido, pues una vez verificado el siniestro, podemos encontrarnos con una sucesión de problemas (riesgos consecuenciales).

4.2.2. El agua

Las tristemente célebres goteras del Museo del Prado nos sitúan ante otro de los posibles riesgos que pueden amenazar a las obras de arte y demás piezas de un museo. Aunque aparentemente no sea un riesgo tan peligroso para las personas como el incendio, no debe desdeñarse.

A este respecto, las soluciones que se han buscado, dejando aparte las eminentemente técnicas, son las que se refieren al contrato de seguro. Los problemas que esto presenta son similares a los que hemos tratado en el apartado anterior. En realidad, el tratamiento que suele darse a este riesgo es igual al de incendio llegándose incluso a incluirlos en la misma póliza.

No obstante, es claro que la alternativa del seguro no deja de ser una solución incompleta, pues en el caso de los riesgos del museo las piezas son de difícilísima valoración en el mercado, con los consiguientes problemas de técnica aseguradora.

4.2.3. El robo

Se trata de uno de los riesgos que más problemáticos pueden resultar a la hora de afrontarlo, pues difícilmente puede producirse *por accidente*. Antes bien, normalmente habrá algún responsable último del fallo en la seguridad del museo, bien en el edificio bien en torno a la propia obra. De ahí que sea perfectamente posible que para el museo, además

del peligro de perder la pieza en sí, exista el riesgo de tener que hacer frente a una reclamación por la responsabilidad civil en la que incurra (pensemos, por ejemplo, en el robo de una pieza prestada al museo por una galería extranjera para una exposición).

Los costes de las reclamaciones a que nos referimos no están exentos de las dificultades que la valoración de los bienes presentaba en los supuestos anteriores. Esto hace necesaria una política eficiente de gestión de la seguridad del museo, pero también, y aún más si cabe, de gerencia de los riesgos, a fin de minimizar el daño en caso de que se produzca. De este modo, el museo deberá tener perfectamente descritos, inventariados, fotografiados todos los bienes tanto de las colecciones expuestas en las salas como de los fondos; habrá que controlar cuidadosamente el personal que tiene acceso a éstos, así como el volumen de gente que se agolpa en las salas con ocasión de las macroexposiciones que a veces se organizan. En definitiva, es imprescindible asumir que no se trata sólo de poner alarmas, sino de tomar todas las medidas posibles para evitar que un riesgo se concrete en un daño, pero además, para minimizar las consecuencias desastrosas que éste pueda tener.

4.2.4. El vandalismo

El último riesgo de los que hemos dado en llamar «riesgos estrella» es el de vandalismo. No se debe minusvalorar este peligro que corren ciertas obras de arte expuestas, en ocasiones, sin medidas de seguridad eficaces.¹¹

Es evidente que en estos casos, siempre se podrá reclamar a los *vándalos* que respondan por los daños causados, pero no es menos cierto que siempre se podría exigir al Museo una responsabilidad *in vigilando* por aquellas piezas que les sean prestadas y resulten dañadas por actos vandálicos.

¹¹ Sirva de ejemplo de esto que sostenemos el caso de la Venus del Espejo, de Velázquez, que se encuentra en la National Gallery de Londres y fue acuchillada por parte de una manifestante pro-derechos de la mujer exaltada. Del mismo modo, tal como señala Francisca Hernández Hernández (Madrid, 1994), *los graffiti y los deterioros de distinto tipo se siguen produciendo en la mayor parte de las instituciones*.

5. La gerencia de riesgos como solución integral

De lo expuesto hasta ahora se deduce que no basta con buscar formas de afrontar el riesgo que vengan dadas como *reacción*, sino más bien comportamientos pro-activos, esto es, tendentes a evitar el riesgo en cuanto evento dañoso que *puede suceder*. De ahí que propongamos la superación del análisis que busca cómo arreglar una situación, y propugnemos la gerencia de riesgos como solución idónea para hacer frente a los peligros que pueden acechar al Museo.

Entendemos por Gerencia de riesgos, en un sentido estricto:

*El proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos y actividades del Museo o de una división o departamento dentro del organigrama del mismo, para minimizar los efectos adversos de los sucesos accidentales que afecten a aquél al menor coste posible.*¹²

Centrándonos más en el caso de las Administraciones públicas y los bienes públicos, hemos de destacar con Mira Candel que la gerencia de riesgos permite planificar los recursos de la Administración, y más concretamente del museo, de forma encaminada a la conservación del patrimonio público y al mantenimiento de la labor del museo logrando el mantenimiento de sus servicios y funciones y minimizando el efecto financiero de las pérdidas accidentales.¹³

El análisis y las técnicas de la gerencia de riesgos ofrecen la posibilidad de conseguir la **seguridad integral** del museo. Esto ha sido ya aplicado con óptimos resultados en otros sectores de la Administración pública y la empresa privada.¹⁴

Ejemplo de esta gestión integral serían los programas integrados de seguros¹⁵, que permiten tomar varios o todos los programas de seguros ya existentes en el museo y reunirlos en una sola póliza, a la que pueden añadirse nuevas coberturas. Las ventajas que esta solución ofrece son claras:

- Agilidad en la gestión de la renovación de la póliza: es más fácil renovar una que muchas.
- Control de la solvencia de la compañía aseguradora. Es mejor una solvente que muchas que no ofrecen esa solvencia. Esto es especialmente importante en el caso de los museos, en que puede ser necesario un desembolso grande para realizar con rapidez reparaciones post-siniestro (e. g. fuego).
- Tramitación de siniestros especializada.

No obstante, conviene aclarar desde ahora mismo, que la gerencia de riesgos es mucho más que una simple forma de gestionar la contratación de seguros. Como se ha visto la variedad de riesgos a que está expuesto el museo, las especiales características de algunos de ellos (difícil o imposible tasación), imposibilidad de reparar ciertos daños que se causan, etc., hacen necesaria una técnica más compleja y amplia con que afrontar dichos riesgos.

Hablar de técnica supone hablar de técnicos suficientemente preparados y próximos al *staff* de dirección del museo. El gerente de riesgos se configura así como el profesional encargado de las labores de que venimos hablando.

¹² Adaptamos la definición de gerencia de riesgos que se ofrece en *Gerencia de riesgos y seguros en la empresa*, Editorial Mapfre, Madrid, 1998.

¹³ Cf. Mira Candel, F.: *Tª y práctica de la gerencia de riesgos en bienes públicos*, Gerencia de riesgos, Mapfre año VI, nº 22, 2º trimestre, 1988 número monográfico sobre gerencia de riesgos de bienes públicos.

¹⁴ Citamos a título de ejemplo el caso del Servicio Andaluz de Salud y los resultados por él obtenidos. Cf. Cobeña, J. A.: *Gerencia de riesgos en*, Boletín de AGERS, diciembre, 1999.

¹⁵ Sobre este aspecto concreto de la gerencia de riesgo y su viabilidad como alternativa a las formas habituales de contratación de seguros Cf. Kelly, W. J. *Soluciones de riesgo integradas y empresariales*, ponencia presentada en el Foro Europeo de Gestión del riesgo 1999 que tuvo lugar en Berlín en octubre de dicho año.

El incardinamiento de esta figura en el esquema organizativo del Museo no parece ofrecer grandes dificultades. Tomando en cuenta las áreas ya expuestas a que hacía referencia el Reglamento 620/1987 por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos, vemos que en el **área de dirección** se contemplan las funciones en las que puede encajarse perfectamente la figura a que aludimos:

- Dirigir y coordinar los trabajos derivados del tratamiento administrativo y técnico de los fondos.
- Adoptar los medios necesarios para la seguridad del patrimonio cultural custodiado en el mismo.

Los instrumentos de que puede valerse el gerente de riesgos en su labor son variados, y algunas de las técnicas de trabajo del museo pueden ser a este respecto muy útiles. Expongamos a continuación algunos de los instrumentos a que venimos haciendo referencia:

1. El coste total del riesgo

Se trata de la suma de todos los costes generados por la gerencia de riesgos, esto es, por los costes de gestión del departamento de gerencia de riesgos, de implantación del programa de gerencia de riesgos, de realización del programa de transferencia de riesgos y el coste de los siniestros cuyas pérdidas hayan sido asumidas por el Museo total o parcialmente.

El coste total del riesgo presenta cuatro componentes fundamentales:

- a) Coste de reducción del riesgo.
- b) Coste de asunción del riesgo.
- c) Coste de transferencia del riesgo.
- d) Coste de administración.¹⁶

2. El inventario de riesgos

Se trata de tener un registro de los grupos de riesgo, los grupos de sujetos, la cuantificación de las pérdidas potenciales y los ejercicios de simulación de siniestros.

3. Seguimiento del programa de control de riesgos

Este documento está compuesto por el listado de las recomendaciones de protección y prevención efectuada por el departamento de gerencia de riesgos. Este listado se irá completando con los siguientes datos para cada una de las recomendaciones:

- Nº de referencia.
- Fecha de su comunicación.
- Departamento del museo a que fue dirigida.
- Fecha de vencimiento del plazo de puesta en operación recomendado.
- Fecha de aceptación en principio o, en su caso, rechazo por el departamento de que se trate.
- Presupuesto de realización estimado.
- Plazo de realización previsto.
- Fecha real de puesta en operación.
- Coste final.

4. Programa de seguros

El departamento de gerencia de riesgos del museo debe contar con copias contrastadas de todas las pólizas de seguro.

No obstante, en el caso de que se realice una memoria periódica de la gerencia de riesgos, debe confeccionarse una ficha resumida de cada póliza en la que se incluyan los extremos esenciales de la misma: Nº de referencia de la póliza, riesgos que cubre, riesgos excluidos más significativos o atípicos, plazo de vigencia, capital asegurado y condiciones para su revisión, criterios de valoración utilizados, límites de indemnización y sublímites para coberturas específicas si las hay, deducibles y/o periodos de carencia, prima anual y condiciones de ajuste de la misma, y otras cláusulas significativas y las observaciones que se consideren necesarias para facilitar la correcta interpretación de la cobertura otorgada por la póliza.

5. Registro de siniestralidad

¹⁶ Para una explicación detallada de lo que incluye cada una de estas partidas. Cf. *Gerencia de riesgos y seguros en la empresa*, Mapfre, Madrid, 1998.

De la experiencia se aprende. Por ello, el gerente de riesgos del Museo debería llevar un registro de todos los siniestros que se vayan produciendo en él. Estos siniestros deberían venir clasificados y habría que señalar:

- Nº de referencia del siniestro.
- Tipo de siniestro (grupo de riesgo siniestrado).
- Póliza de seguro aplicable.
- Departamento o área del museo afectada.
- Fecha y hora de comienzo del siniestro.
- Causa más probable del mismo.
- Descripción de los daños (cualitativa).
- Estimación preliminar de los daños (cuantitativa).
- Reclamación inicial al seguro (desglosada en tres partidas: daños directos, pérdidas consecuenciales y gastos extraordinarios).
- Liquidación total del siniestro (con igual desglose que en el caso anterior).
- Fecha de cierre del siniestro (normalización de la situación previa al mismo).

6. Registro de la documentación técnica

La documentación técnica es de especial relevancia en el museo tanto en lo que se refiere al patrimonio como en lo relativo a las infraestructuras y el personal de éste.

Así, conviene que el gerente de riesgos tenga fácil acceso (por ejemplo a través de una base de datos informatizada) a toda la documentación relativa a las piezas. Todos los museos controlan de alguna forma el patrimonio que tienen aunque, como señala Hernández y Hernández, esta práctica frecuentemente está basada en el empirismo y la discontinuidad¹⁷. Con empirismo, se refiere la profesora Hernández a unos registros poco preci-

sos e improvisados carentes de eficacia. Sobra decir que esto es ya en sí mismo un riesgo que la gerencia de riesgos a que nos venimos refiriendo podría paliar.¹⁸

6. CONCLUSIONES

De lo que hemos expuesto podemos deducir cuatro consecuencias que la introducción de las técnicas de la gerencia de riesgos en los museos de titularidad estatal podría aportar:

6.1. Pro-acción mejor que simplemente reacción

Una gestión pro-activa en lugar de una reactiva nos permitiría afrontar riesgos que, de otro modo, podrían producir pérdidas irreparables no sólo en daños materiales, sino también personales (pensemos en el incendio del museo).

6.2. Visión holística de los riesgos

Un estudio integral de los riesgos a que está expuesta la actividad del museo permite encontrar soluciones generales y coordinadas para éstos que abarquen todas las áreas y actividades que puedan verse afectadas por ellos.

6.3. Gestión más eficiente de los recursos públicos

Esta consecuencia de soluciones integrales y la gestión conjunta de éstas permite racionalizar los costes de los riesgos y minimizar las pérdidas de la Administración que puedan derivarse de los siniestros que ocurran.

¹⁷ Cf. Hernández Hernández, F.: *Manual de Museología*, Madrid, 1994.

¹⁸ De los grandes sistemas de documentación utilizados en España, hemos de señalar que las viejas *Instrucciones para la redacción del inventario General de 1942* son difícilmente válidas para el tipo de gestión que requiere la gerencia de riesgos. No obstante, asistimos a un lento pero seguro progreso en la informatización de las colecciones y la documentación relativa a ellas. Señalemos, a título de ejemplo, el programa que el Patrimonio Nacional ha llevado adelante con el nombre de Circe, que consiste en un sistema integrado de documentación informática y de ofimática que persigue optimizar la gestión y el uso de la documentación de todos los bienes muebles históricos del Patrimonio Nacional.

6.4. Mejora de la imagen del Museo y su incidencia en el proceso de toma de decisiones colectivas

Un uso eficiente y una gestión correcta de los fondos públicos de que dispone el museo no sólo mejorarán el servicio que se ofrece al contribuyente, sino que también incidirá en la imagen

que éste tenga de la Administración. Si se tiene la percepción de que los fondos son bien empleados (e. g. mejorando la seguridad de los edificios históricos que albergan museos), la opinión pública será más favorable a que en el futuro se inviertan mayores cantidades de dinero público en la actividad museística.

