

El proceso de implantación del derecho privado en la gestión de los museos públicos en Cataluña

Gabriel Alcalde y Josep Burch*

Este artículo tiene por objetivo analizar la forma en que se ha producido el cambio de los entes de gestión en los museos públicos en Cataluña, especialmente a través del uso de personificaciones instrumentales. Como resultado de este estudio se ha podido observar que este procedimiento los ha sometido, con grados diferentes, al derecho privado. A pesar de que estos cambios se han efectuado, presuntamente, para alcanzar cotas más altas de calidad, eficacia y eficiencia en los servicios que ofrecen estos centros, también se observa que estas transformaciones son un resultado de planteamientos ideológicos asociados a una determinada visión de la gestión pública y no a las necesidades individuales de cada museo.

Palabras clave: museos, memoriales y monumentos, agencias gubernamentales, personificaciones jurídicas, administración pública.

Implementing Private Law in the Management of Public Museums in Catalonia

The aim of this article is to analyze how the public administration of museums came to be questioned and eventually transformed, especially with regard to the use of instrumental bodies. As a result of this analysis applied to Catalan museums, we have observed that such procedures have led to these museums becoming subject—to various degrees—to private law. Although these changes were presumably made in order to achieve greater quality, efficacy and efficiency in the services offered by these centres, it is also clear that these changes are the result of particular ideological approaches associated with certain views regarding public administration and not a response to the individual needs of each museum.

Keywords: museums, memorials and monuments, government agencies and bodies, public administration.

*Gabriel Alcalde es profesor titular de Museología en la Universidad de Girona, Plaça Ferrater Mora 1, 17071 Girona, España. Tel: (34) 972 41 87 85. Correo-e: gabriel.alcalde@udg.edu. Josep Burch es profesor titular de Arqueología en la Universidad de Girona, Plaça Ferrater Mora 1, 17071 Girona, España. Tel: (34) 972 41 87 93. Correo-e: josep.burch@udg.edu

Artículo recibido el 6 de mayo de 2013 y aceptado para su publicación el 4 de septiembre de 2015.

PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En contextos de crisis económica como la actual, el debate sobre la gestión de los recursos destinados a los museos públicos es una cuestión que aflora casi de forma recurrente. La manera de extraer el máximo rendimiento a estos recursos (en los últimos años cada vez más y más escasos) ha servido para plantear y cuestionar el modelo de la gestión pública de los museos e incluso, en algún caso, su viabilidad y posibilidad real de subsistencia (Alcalde *et al.*, 2012, 197). Cabe decir que ésta no es una cuestión nueva ni específicamente de Cataluña sino que, a nivel internacional, ya se había planteado con anterioridad, muy especialmente como consecuencia de la recesión económica de inicios y mediados de la última década del pasado siglo (Gore, 1999, 47). Así pues, como resultado del proceso de cuestionamiento de la gestión de los museos públicos, se ha producido en los últimos veinte años en Europa la transformación paulatina del llamado “modelo continental”. Este modelo se ha caracterizado desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX por una titularidad y gestión estrictamente pública de los museos (Camarero y Garrido, 2009, 15) y su transformación se ha producido mediante la introducción de fórmulas jurídicas que han permitido someter parcialmente esta gestión al derecho privado (Schuster, 1998, 58-64). Este hecho se puede considerar como resultado de haber tomado como referente el modelo anglosajón y, muy especialmente, el estadounidense, en el que el sector privado se erige como agente principal (aunque no exclusivo) en la titularidad y gestión de los museos (Brown, 1999, 27; Álvarez, 2002, 27-39).

En Cataluña también se ha producido este cuestionamiento del modelo tradicional de la gestión pública del patrimonio cultural en general y de los museos en particular. No obstante, hasta la fecha no se han publicado estudios específicos sobre si este cuestionamiento lo ha llegado a transformar verdaderamente o, por el contrario, no ha ido más allá de plantear su viabilidad y eficiencia sin llegar a transformarlo. Ésta es una cuestión que ya fue inicialmente tratada en algún estudio pionero efectuado a finales de la década de 1990 (Carrasco, 1999, 17-43). No obstante, en aquella ocasión

esta problemática se analizaba de manera genérica. Concretamente, en aquel estudio se describían las fórmulas jurídicas bajo las cuales los museos catalanes podían ser gestionados y cuáles eran las que se adaptaban mejor a cada caso teórico en función del volumen y características de su actividad. En esta misma línea, muy recientemente, ha sido publicado un extenso y detallado estudio sobre los aspectos estrictamente jurídicos vinculados a la gestión de los museos (Peñuelas, 2008).

Ante esta constatación, la investigación que hemos llevado a cabo se desarrolla a partir de la formulación de las siguientes preguntas de investigación: ¿Se ha llegado a transformar el modelo tradicional de gestión de los museos públicos en Cataluña mediante cambios en su titularidad, la introducción de personificaciones instrumentales o la externalización de sus servicios? Y, en el supuesto de que se hubiera producido esta transformación, ¿los museos habrían perdido su carácter público? Por tanto, el objetivo de este trabajo es conocer a través de una detallada evidencia empírica el actual modelo de gestión de los museos públicos en Cataluña como consecuencia de su posible transformación en los últimos veinte años. Esta transformación puede haberse realizado a partir de un trasvase en las titularidades de éstos, de públicos a privados; mediante el uso de personificaciones instrumentales (se entiende por personificaciones instrumentales aquellos entes creados por las administraciones públicas territoriales para el desempeño de funciones determinadas, en este caso vinculadas a los museos públicos) que pudieran haber permitido introducir elementos propios del derecho privado en la gestión de los museos públicos o a través del fenómeno de la externalización. En definitiva, el objetivo final que perseguimos es obtener una visión amplia y detallada de cuándo y cómo en los museos públicos catalanes se pudo o puede haber reproducido la situación que se ha producido en Europa en los últimos veinte años (Zan, 2007, 111-114).

La forma como se ha organizado tradicionalmente la gestión de los museos en España es un claro ejemplo (junto con el francés o el italiano) del modelo continental al que hacíamos referencia antes. En este contexto, el estudio de la gestión de los museos públicos catalanes es muy oportuno, tanto por el número significativo de centros museísticos existentes como

por su larga evolución, que contempla desde museos decimonónicos hasta otros creados recientemente (Garriga *et al.*, 1988; Boronat *et al.*, 2008).

En un momento de rediseño de los modelos de gestión en el ámbito de la cultura en general, y de los museos públicos en particular, el aporte que puede realizar este estudio es de interés para los responsables de las instituciones encargados de gestionar el patrimonio cultural (no sólo en Cataluña o en los países europeos sino también en los países latinoamericanos). Según el informe “Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica” elaborado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la cultura es un elemento fundamental para el desarrollo de la sociedad. Para alcanzar este objetivo propone una serie de medidas, como el aumento de los presupuestos nacionales dedicados a la cultura. Pero al mismo tiempo afirma que “el predominio de la esfera pública o estatal vigente está en decadencia (un fenómeno cíclico), lo que abre paso a otras entidades para el apoyo a la cultura. Se llega así a un modelo mixto (público y privado) de financiación y promoción de la cultura” (Espíndola, 2014, 323) y en el mismo documento se señalan los dos modelos de institucionalidad o gestión cultural: el anglosajón y el continental o francés. En definitiva, el proceso que presentamos a continuación no es exclusivo de Cataluña, España o Europa sino que es paralelo al que se está manteniendo en América Latina, por lo que los resultados del mismo también son de interés para fortalecer el debate sobre las estrategias de la gestión pública de los museos.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La realidad museística catalana es diversa y muy compleja. Su legislación separa, por una parte, aquellos museos que se consideran como “registrados” de aquellos que, por otra parte, se consideran “colecciones abiertas al público”. La adscripción a uno u otro grupo está determinada por el cumplimiento de una serie de requisitos que marca la legislación. Además de estos dos grupos, existen numerosos centros de interpretación, monumentos museizados, conjuntos arquitectónicos o arqueológicos visitables... que no tienen una definición legal precisa. Dentro de este variado y complejo

panorama, el que presentaba mayores ventajas para efectuar un análisis como el que pretendemos realizar es el de los museos registrados, dada su precisa delimitación con base en la citada reglamentación. Por tanto, es en este grupo donde se ha centrado nuestro trabajo. En el año 2010 en Cataluña había registrados 106 museos. De este conjunto, hemos eliminado del estudio los museos que aquel año (por cualquier motivo) estaban cerrados al público, lo que ha reducido el número de museos estudiados a 101 centros. Se trata de un número considerable teniendo en cuenta que la población de Cataluña es de 7.519.843 de personas (2011). Estos centros se encuentran repartidos por el territorio, si bien muchos de ellos —y la mayoría de los considerados como más importantes— se encuentran situados en la ciudad de Barcelona. En relación con el contenido, éste es diverso; existe cierto número de centros de contenido básicamente artístico ($N = 26$), arqueológico ($N = 6$), etnológico ($N = 8$) o relacionados con la ciencia y la técnica ($N = 9$), pero una proporción considerable son museos de carácter territorial con unos contenidos patrimoniales temáticamente amplios.

Entendemos que la gestión de los museos comprende un amplio espectro de actividades, actuaciones y formas de organización relacionadas con la documentación, la conservación, la interpretación y la presentación del patrimonio, y que constituye un reflejo de la sociedad en la que se desarrolla esta gestión.

Para conocer la realidad de cada uno de los museos de Cataluña en relación con los objetivos del estudio se envió en 2010 a los responsables de cada centro un cuestionario en el que se les preguntaba por aquellos aspectos básicos que permitieran conocer cómo se había producido (si era el caso) un cambio en su titularidad, la implementación de personificaciones instrumentales y la externalización de sus servicios.

Así, se preguntaba sobre el tipo de titularidad (pública o privada), el ente titular, el uso de personificaciones instrumentales, el año de adopción de estas personificaciones, la existencia de servicios externalizados y, finalmente, sobre varias cuestiones vinculadas a su órgano máximo de gobierno, con el objetivo de registrar la coparticipación de elementos privados y públicos en estos órganos. Además de la información proporcionada por los mismos

museos, ésta ha sido complementada y jurídicamente actualizada en el año 2011 por otras fuentes como el *Municat*, un servicio de información municipal del gobierno autónomo de la Generalitat de Catalunya, o los datos estadísticos de visitas a los museos y actividades que publica anualmente la propia Generalitat de Catalunya a través de su página web.

Este trabajo se estructura en siete apartados. En el primero de ellos se sitúa el contexto general y marco teórico de los cambios organizativos de la gestión de los museos públicos. En el segundo apartado se analiza la titularidad de los museos catalanes para contrastar si existe una correlación entre los museos públicos y privados y así poder concretar el modelo en el cual se inscriben los posibles cambios que pretendemos analizar. En el tercer apartado se exponen los resultados del estudio y su análisis en lo que atañe a la introducción de personificaciones instrumentales en la gestión de los museos públicos. En el cuarto se trata la participación de personas ajenas a los grupos políticos en el gobierno de estos museos. En el quinto se analiza el fenómeno de la externalización en el ámbito museístico y, finalmente, el último apartado es el de las conclusiones.

CONTEXTO GENERAL Y MARCO TEÓRICO DE LA GESTIÓN DE LOS MUSEOS PÚBLICOS EN EUROPA

Desde inicios de la década de 1990 hasta el momento actual varios factores han puesto el modelo de gestión en el epicentro del debate sobre la eficiencia en el uso de los recursos puestos a disposición de los museos públicos y, en consecuencia, la viabilidad de los mismos (Basso y Funari, 2004, 197-198; Del Barrio *et al.*, 2009, 258-260). El primero de estos factores ha sido precisamente la falta de los recursos económicos provenientes de las diferentes instituciones públicas europeas debido a su política de ajustar y reducir al máximo el déficit público. Cabe destacar que ésta no es una cuestión superflua en una buena parte de los países europeos, en los que (desde hace decenios) los museos han sido básica o totalmente financiados desde las administraciones públicas (Albi, 2003, 53-75; Meier y Frey, 2003, 1-2). Por tanto, la menor disponibilidad de recursos derivados de las organiza-

ciones públicas ha inducido a las direcciones y responsables de estos centros a sustituir parte de estos recursos que anteriormente provenían del sector público por otros. Entre estos otros se incluirían los incrementos generados por los propios museos a través de la potenciación y cobro por su uso (aumento de ingresos por entradas, alquiler de espacios, talleres educativos, visitas guiadas teatralizadas, exposiciones temporales...), la comercialización de productos vinculados directa o indirectamente a la colección (aperturas de tiendas), la implementación de servicios complementarios (por ejemplo, los servicios de restaurantes y bares) o el patrocinio. En definitiva, se puede considerar que las políticas públicas impulsadas en Europa en los últimos veinte años han conllevado la potenciación en los museos de aquellos aspectos que les confieren una orientación mercantil (Frey y Pommerehne, 1989, 3-30; Theobald, 2000, 9-16; Meier y Frey, 2003, 4-5; Tobelem, 2005, 33-107; Camarero y Garrido, 2011, 51-53).

El segundo factor ha sido la progresiva mercantilización del patrimonio cultural y de los museos, a través de su consideración, también política, como elemento que forma parte del tejido productivo de la sociedad y que como tal participa en su desarrollo económico, principalmente mediante el turismo (Richards, 2007, 1-4; Arrieta, 2012, 11).

A estos factores acaecidos en los últimos veinte años hay que sumar otro no menos importante y que hasta cierto punto es contradictorio con el primero. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial los Estados europeos han promovido en el marco de sus políticas culturales un creciente acceso a la cultura para el conjunto de su ciudadanía. Esta voluntad ha quedado refrendada en las cartas magnas de los países europeos, como la de la Constitución Española de 1978, en la que el artículo 44.1 dispone que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”. Esta voluntad política y una situación económica favorable, que había permitido al viejo continente cubrir las necesidades vitales de su población, hizo posible que con el paso de los años el número de museos y sus visitantes fuera progresivamente aumentando, hasta alcanzar volúmenes —tanto de museos como de visitantes— nunca vistos en el pasado (Meier y Frey, 2003, 1). Este aumento del número de visitantes ge-

neró la necesidad de incrementar y mejorar los servicios dedicados a su atención y la infraestructura y calidad de los propios edificios museísticos (cada vez más complejos y llamativos debido a su conexión turística a la que antes hacíamos referencia). Esta mejora de los servicios comportó a su vez un aumento del número de visitantes.

Así, a inicios de la década de 1990 y otra vez en la actualidad, la política cultural que se ha implantado en Europa ha dado lugar a una situación que casi se podría calificar como paradójica: más demanda de servicios culturales —en este caso museísticos— por parte de la población y más oferta de equipamientos por parte del sector público como consecuencia de la política de expansión del sector cultural en los últimos sesenta años, pero menos recursos públicos disponibles para su gestión como consecuencia de las políticas públicas impulsadas en los últimos.

Es importante destacar que este debate específicamente de gestión museística no es ajeno a los debates generales desarrollados en el ámbito internacional sobre la privatización del sector público o sobre la gestión pública (Torres, 2004, 100-105; Meier y Frey, 2003, 3-6; Meier y O'Toole, 2011, 283-286; Malatesta y Smith, 2014, 14-25), especialmente entre las corrientes del *new public management*, y la modificación de los paradigmas gerenciales utilizados hasta finales del siglo xx mediante la introducción de principios del derecho privado en esta gestión.

Como resultado de este modelo ideológico globalizado se cuestionaron las posibilidades que ofrecía la gestión pública de los museos (tal como se había llevado a cabo hasta aquel momento) para obtener los niveles deseables de una supuesta eficiencia, considerados especialmente importantes en momentos de crisis económica como la actual. No obstante, este cuestionamiento no provino de un análisis específico, detallado y empírico del funcionamiento de los museos sino de consideraciones generales —normalmente peyorativas *a priori*— del funcionamiento general de la administración pública. Entre otras, se han destacado la inflexibilidad introspectiva y tecnocrática, la inexistencia de planificación a medio y largo plazo, la escasa separación entre la responsabilidad política y la gestión o la existencia de procesos administrativos complejos y pesados (Albi, 1997, 63-69).

En conclusión, en el marco de una sociedad que, como hemos mencionado, ha asociado cada vez más el patrimonio cultural en general y los museos en particular al desarrollo económico a través de su explotación turística, desde finales del siglo xx se ha promovido una visión negativa del modelo clásico de la gestión pública de los museos. Como resultado de esta visión negativa se ha considerado una determinada gestión —la más cercana al derecho público— como una gestión inadaptada a las necesidades de los visitantes de los museos, cada vez más numerosos y, por consiguiente, más complejos.

Desde esta posición ideológica, la visión negativa de la gestión pública de los museos se ha contrapuesto a una pretendida consideración positiva de la gestión en el marco del sector privado o vinculada al derecho privado que, según ésta, presentaría más eficacia y más eficiencia en la gestión de los recursos. Se ha considerado que la gestión privada pone el énfasis en los resultados y no en el procedimiento, considera al ciudadano como un cliente y no como un administrado y que, por tanto, se adaptaría mejor a las necesidades ciudadanas, gestionaría de manera más ágil los recursos humanos y financieros, introduciría elementos competitivos en la producción, crearía estructuras organizativas adaptadas a los servicios que presta y permitiría llevar a cabo políticas de mediano y largo plazo (Albi, 1997, 63-69).

En este contexto, contrapuesta a la visión peyorativa del modelo de gestión pública de los museos que se había desarrollado en España hasta la década de 1990, se da intencionadamente una visión de la gestión privada asociada al éxito: “La irrupción de las técnicas de *management* del sector privado en los ámbitos de la administración pública ha permitido un cambio de cultura organizativa que, en algunos casos, ha permitido la superación del estadio de administración por nuevas fórmulas de utilización de los recursos en el logro de objetivos que claramente son el resultado de procesos de gestión” (Pardo, 1996, 25) o “la verdadera gestión [del patrimonio] deriva del tratamiento empresarial, utilizando estratégicamente sus potenciales intrínsecos, tendencia que no se da en nuestro país [España] hasta bien entrada la década de 1980” (Bermúdez *et al.*, 2004, 67).

Parecía, pues, que las tendencias teóricas proponían lo que podríamos considerar cierta privatización de la gestión del patrimonio cultural. No obstante, tal como señaló Boorsma (1998, 25-33), el término “privatización” puede incluir realidades muy dispares: entre las principales, la transferencia de derechos de propiedad del sector público al sector privado, la concesión de mayor autonomía a las entidades públicas (por ejemplo, los museos) y la externalización de determinados servicios.

En los apartados siguientes analizaremos cada uno de estos tres aspectos aplicados al caso concreto del modelo actual de gestión de los museos públicos en Cataluña.

LA TITULARIDAD DE LOS MUSEOS CATALANES

Según Llinares (2008, 163) “El titular de una institución museística será aquella persona física o jurídica que disponiendo de plena capacidad para obrar en derecho ostenta la potestad para organizar el museo, disponer de sus contenidos, fijar su misión, sus fines y objetivos, determinando su estructura y estableciendo las bases y condiciones en las que la entidad deberá desarrollar sus actividades y relaciones jurídicas con otras personas o instituciones garantizando su gestión y funcionamiento”. No debe confundirse, por tanto, la titularidad del museo con la propiedad del edificio donde éste se ubica ni tampoco con la propiedad de las colecciones que conserva.

La legislación española permite que cualquier persona jurídica, pública o privada, o persona física con plena capacidad para obrar pueda ser el titular de un museo. A partir de estos principios y atendiendo a los objetivos establecidos en este estudio, pasaremos a analizar la primera de las acepciones que concretaba Boorsma (1998, 31) en el genérico concepto de privatización de los museos públicos, es decir, la transferencia de su titularidad desde el sector público al privado.

Así pues, la primera de las cuestiones que nos hemos planteado es constatar la importancia del sector privado en el ámbito de los museos catalanes, para determinar hasta qué punto, en relación con la titularidad, se pudo haber alterado en los últimos años el modelo continental de gestión.

En este caso (tal como sucede en muchos países europeos) hemos podido constatar que la mayoría de los museos registrados en Cataluña en los años 2010 y 2011 son de titularidad pública (82%) lo que nos indica que a pesar del proceso de cuestionamiento de la gestión de los museos públicos registrado en los últimos veinte años, en la actualidad (al menos por lo que se refiere a la titularidad del museo) el modelo continental continua siendo el imperante en Cataluña.

Así pues, podemos observar que el peso del sector privado en el ámbito de los museos catalanes es parecido e incluso inferior al de otros países europeos. Según datos del European Group on Museum Statistics (EGMUS) referidos al año 2010, el conjunto de los museos públicos en Francia —ejemplo y paradigma del modelo continental— suponía 76 por ciento del conjunto de museos, un porcentaje idéntico al finlandés en 2011.

Por el contrario, la realidad catalana presenta cifras muy contrastadas en comparación con otros países, ya sea de la misma Europa o de otros continentes. Por ejemplo, el porcentaje de museos privados en Cataluña es muy bajo en comparación con el porcentaje de los museos privados norteamericanos (paradigma del modelo anglosajón), que a finales de la década de 1990 era de 60 por ciento del total de los museos (Schuster, 1998a, 132). Aunque no es necesario trasladarse a Estados Unidos para comprobar este contraste. Según datos del citado EGMUS, en Dinamarca, en el año 2011 el porcentaje de museos privados alcanzaba 80 por ciento del total, en Suiza (2010) 76 por ciento y en Alemania 48 por ciento (2011).

Volviendo a Cataluña, hemos podido constatar que la mayoría de los 83 museos de titularidad pública pertenecen a la administración local. Mucho más lejos están los consorcios, como el Museo Nacional de Arte de Cataluña (participados, entre otros, por entes locales) como órganos titulares de los museos. Siguiendo con los de titularidad pública, la Generalitat de Catalunya, las fundaciones y la Administración General del Estado son titulares de un número muy exiguo de museos (cuadro 1).

En definitiva, según podemos observar a partir de estos datos, la mayoría de los museos públicos, directa o indirectamente (por ejemplo, a través de consorcios) pertenecen a instituciones locales, lo que indica la importan-

CUADRO 1. Número de museos públicos y su institución o ente titular

<i>Institución o ente titular</i>	<i>N</i>
Administración local	64
Consortios	10
Generalitat de Catalunya	4
Fundaciones	3
Administración General del Estado	2

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2. Número de museos privados y su titularidad

<i>Titularidad</i>	<i>N</i>
Fundaciones	9
Eclesiástica	7
Asociaciones	2

Fuente: Elaboración propia.

te función que éstas han desarrollado en Cataluña en la expansión de la cultura al conjunto de la población en el marco de las políticas europeas impulsadas después de la Segunda Guerra Mundial.

Entre los museos de titularidad privada destacan aquellos (como, por ejemplo, el Teatro Museo Dalí) cuya titularidad pertenece a una fundación, seguida casi a la par de los museos de la Iglesia católica y, finalmente, los museos cuyos titulares son asociaciones (como, por ejemplo, el del Fútbol Club Barcelona) (cuadro 2).

En el conjunto del Estado español las proporciones son similares a las de Cataluña. Según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el año 2010, los museos de titularidad eclesiástica suponían 37 por ciento del conjunto de los museos de titularidad privada.

Por lo tanto, podemos constatar que en el sector privado hay una personificación sin ánimo de lucro, la fundación, que vehicula especialmente la gestión de los museos de titularidad privada aunque también ha sido em-

pleada, como veremos a continuación, por la administración pública para gestionar sus museos.

En definitiva, si nos fijamos sólo en la titularidad de los museos la situación que se dibuja en el caso de los museos públicos de Cataluña es aparentemente la correspondiente a un modelo continental convencional. Así pues, el cuestionamiento del modelo de gestión pública de los museos no ha supuesto una transferencia de la titularidad del sector público al privado, lo que hubiera comportado lo que podríamos definir claramente como privatización. De hecho, en la objeción que se había producido de la gestión de los museos públicos no se proponía una política de transferencia de titularidades sino la introducción de elementos de gestión del sector privado en el ámbito público.

En consecuencia, una vez descartada una privatización *stricto sensu* como vehículo de transformación del modelo de gestión de los museos públicos en Cataluña, en el siguiente apartado analizaremos si esta transformación ha tenido lugar —siguiendo con las posibilidades de privatización que mencionaba Boorsma (1998, 31-32)— mediante la concesión de una mayor autonomía de gestión; en este caso, a través de la introducción de fórmulas jurídicas que han sometido parcialmente su gestión al derecho privado.

EL USO DE PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN LA GESTIÓN DE LOS MUSEOS PÚBLICOS

Actualmente sólo en veinte de los museos públicos catalanes los entes encargados de su gestión coinciden con sus instituciones titulares. Este caso se registra especialmente en los museos vinculados a la administración local, sobre todo la municipal, aunque también se constata algún caso aislado entre la comarcal o la provincial. Esta situación contrasta con lo que ocurre en las administraciones supralocales, donde la llamada “huida del derecho administrativo” (mediante el uso de personificaciones instrumentales) parece ser más intensa y masiva. De hecho, no hay ningún museo catalán de titularidad estatal ni de la Generalitat de Catalunya en el que se produzca esta coincidencia.

CUADRO 3. Número de museos públicos agrupados por número de visitas en función de su modelo de organización

<i>N visitas</i>	<i>Gestión directa</i>	<i>Organismo autónomo</i>	<i>Entidad pública empresarial local</i>	<i>Empresa pública catalana</i>	<i>Fundación</i>	<i>Consortio</i>
Grupo 1	12	14	0	0	1	5
Grupo 2	6	17	1	0	3	6
Grupo 3	2	1	3	3	1	0
Grupo 4	0	0	2	2	0	3
Total	20	32	6	5	5	14

Fuente: Elaboración propia.

Se ha apuntado (Carrasco, 1999, 36) que el uso de modelos de gestión regidos exclusivamente por el derecho público se vincula a museos con un volumen de actividad baja, lo que se relaciona con modestos volúmenes de gestión. Existen diversos parámetros que permiten cuantificar el volumen de actividad de un museo y compararla con la desarrollada por otros centros. Entre estos parámetros pensamos que resulta de interés para nuestro estudio el número de visitas, considerando que se puede establecer una relación causa-efecto que parte de la idea de que a un museo con un volumen de visitas bajo le corresponden unos volúmenes modestos de gestión y, por el contrario, un museo con un número elevado de visitas se le supone una mayor complejidad de gestión. Para establecer una correlación tomamos como medida de análisis la subdivisión de los museos en cuatro grupos: 1) menos de 10 000 visitas anuales; 2) entre 10 000 y 49 999; 3) entre 50 000 y 199 999 y 4) más de 200 000, una subdivisión que se utilizó en un anterior estudio para el cálculo de la eficiencia de los museos en Cataluña (Alcalde *et al.*, 2012, 202).

A partir de estas premisas los datos obtenidos en nuestro estudio indican que la mayoría de los museos gestionados de forma directa, sin organismo diferenciado por parte de la administración pública (el modelo más sometido al derecho público), se sitúa entre el grupo de museos con menor volumen de visitas y su número decrece entre los grupos con mayor volumen (cuadro 3).

La mayoría de los actuales museos públicos gestionados sin organismo diferenciado por parte de su institución titular siempre se ha administrado con la misma fórmula. Sólo hemos registrado seis casos que en la actualidad son gestionados mediante esta forma, pero que anteriormente habían utilizado otros modelos. Nos parece interesante señalar que cuatro de estos seis museos previamente fueron gestionados mediante organismos autónomos. Así pues, en estos ejemplos (Museu Municipal de la Pagesia, Museu d'Arenys de Mar; Thermalia Museu de Caldes de Montbui y Museu de Terrassa), minoritarios, podemos observar una transformación del modelo a la inversa de lo experimentado en Europa en los últimos años, es decir, lo que se podría considerar una pérdida de autonomización.

Resumiendo, con las cifras aportadas podemos observar que la fórmula que había caracterizado el modelo tradicional de gestión de los museos públicos catalanes (aquel modelo que implicaba una gestión directa de los mismos por parte de la administración a la cual pertenecía el museo) actualmente sólo es empleado por una minoría de casos, lo cual es indicativo de una clara transformación del modelo continental puro.

En los restantes 63 museos públicos catalanes no existe una plena identificación entre la titularidad y el ente de gestión. Este hecho es consecuencia de la concesión de ciertos grados de autonomía de gestión en relación a su institución titular. Como veremos a continuación, la concesión de esta autonomía se ha concretado a través de la utilización de diversas personificaciones instrumentales para la gestión de los museos públicos catalanes.

Los entes de gestión adoptados al amparo de este proceso han sido diversos. Algunos muy cercanos al derecho público, otros muy próximos al privado. Partiendo de la opción más estrechamente vinculada al derecho público a la opción más alejada, las fórmulas empleadas en la gestión de los museos públicos han sido: el organismo autónomo, la entidad pública empresarial local, la empresa pública catalana y la fundación. Además de estas situaciones, un número significativo de museos está gestionado por una entidad de carácter asociativo: el consorcio (cuadro 4).

Del conjunto de personificaciones instrumentales usadas para la gestión de los museos públicos catalanes la que goza de menos autonomía con rela-

CUADRO 4. Número de museos en función de la personificación instrumental encargada de su gestión

<i>Personificación instrumental</i>	<i>N museos</i>
Organismo autónomo	32
Entidad pública empresarial local	6
Empresa pública catalana	5
Fundación	5
Consortios	14
Otros	1

Fuente: Elaboración propia.

ción a la institución titular es el organismo autónomo. En la legislación española un organismo autónomo es un ente de gestión utilizado por las administraciones públicas que posee cierta independencia en la gestión de los recursos humanos y financieros, aunque con notables limitaciones. En todo caso, es un ente que se rige por el derecho público (Martínez-Alonso y Ysa, 2003, 14-18; Llinares, 2008, 178-180).

Podemos apreciar que este ente de gestión es la fórmula más utilizada actualmente por los museos públicos catalanes. Al igual que los museos gestionados directamente sin personificaciones instrumentales, es una fórmula que está estrechamente relacionada con la administración local, ya que la totalidad de estos museos depende de este nivel de administración.

En cuanto a los museos públicos gestionados por organismos autónomos, podemos observar que la mayoría de ellos se encuadra en el grupo segundo en función del número de visitas registradas, aunque con un número significativo situado también en el primero (cuadro 3).

Por consiguiente, estas cifras revelan que a los museos usados mediante esta fórmula tienen unos volúmenes de gestión moderados, ya que casi todos se sitúan en los dos primeros grupos. Como podemos observar, estas cifras también son similares a las ofrecidas por los museos gestionados directamente por sus instituciones titulares. La pequeña diferencia entre estos dos modelos se basa en que mientras que la mayoría de los gestionados por

sus entes titulares se ubican en el grupo uno de los museos, en el caso de los museos gestionados con organismo autónomo, la mayoría se sitúa en el grupo dos. No obstante, y a pesar de esta diferencia, consideramos que los dos modelos más cercanos al modelo continental puro parece que han quedado restringidos a museos locales con unos volúmenes de gestión bajos o moderados en comparación con otros museos.

Actualmente, la gran mayoría de los museos gestionados mediante un organismo autónomo siempre han utilizado éste para la gestión del museo. Por el contrario, nueve museos (Museu de la Conca Dellà, Museu Comarcal de l'Urgell, Museu del Càntir d'Argenton, Museu de Ceràmica Popular, Museu Salvador Vilaseca, Museu de la Mediterrània, Museu de les Mines de Cercs, Museu de la Pell d'Igualada i Comarcal de l'Anoia, Museu Comarcal de la Garrotxa) habían usado otras fórmulas antes de la implantación de este ente. Concretamente, seis de estos nueve habían sido gestionados anteriormente sin organismo diferenciado por parte de sus instituciones titulares. Los años en los que se produce este cambio de modelo, a excepción de un caso, son posteriores al año 1997, especialmente entre esta fecha y 2001, coincidiendo con los años inmediatamente posteriores en los que se puso en cuestión el modelo de gestión que había imperado hasta aquel momento en los museos públicos catalanes.

Así pues, entre los museos que ya se constituyeron en el marco de un organismo autónomo y los que cambiaron el modelo de gestión (de gestión directa sin organismo diferenciado a organismo autónomo) parece vislumbrarse una transformación del modelo continental original. No obstante, por el hecho de que estos organismos se rigen plenamente por el derecho público, no consideramos que pueda hablarse de privatización o de “huida del derecho administrativo” sino de autonomización, utilizando la definición de Boorsma (1998, 31-32) a la que anteriormente hemos hecho referencia.

De los 83 museos públicos, los museos gestionados mediante una entidad pública empresarial local sólo son seis, entre ellos el Museo de Historia de la Ciudad de Barcelona. Es, por consiguiente, una variante muy puntualmente utilizada por la administración pública en la gestión de sus

museos. La entidad pública empresarial local es un ente de gestión que se caracteriza por la función de prestar servicios susceptibles de contraprestación económica y se rige parcialmente por el derecho privado (Barrera, 2009, 3-11).

Por volumen de visitas, de los museos gestionados mediante una entidad pública empresarial local, el grupo predominante es el tercero y, por primera vez, aparecen algunos museos encuadrados en el cuarto grupo, como el Museo Picasso de Barcelona (este museo en el momento de realizar el trabajo de campo se gestionaba mediante esta personificación instrumental, pero posteriormente ha pasado a ser gestionado mediante una fundación) (cuadro 3). El grupo tercero, predominante en los museos regidos por una entidad pública empresarial local, era prácticamente inexistente entre los museos gestionados directamente (en los cuales predominaba el grupo uno) o mediante organismos autónomos (en los cuales predominaba el grupo dos). A tenor de estos resultados parece confirmarse que a medida que aumentan los volúmenes de gestión la autonomización adopta fórmulas cada vez más próximas al derecho privado.

En el análisis de los museos públicos gestionados mediante una entidad pública empresarial local debe indicarse una cuestión muy importante: el titular de estos museos es una única institución local, el Ayuntamiento de Barcelona, y la personificación instrumental es la misma para todos los museos, el Instituto de Cultura de Barcelona. En este caso, podemos deducir que la adopción de una fórmula u otra de gestión de un museo no está determinada por las necesidades individuales de cada uno de ellos en función de su volumen de actividad sino por una visión de conjunto e integral de la gestión museística por parte de la misma institución pública.

Cambiando de entidad instrumental, aunque parecida, hemos podido constatar que los museos gestionados mediante una empresa pública catalana representan un volumen muy modesto en relación con el total de museos públicos (Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya, Museu d'Arqueologia de Catalunya, Museu d'Història de Catalunya, Museu d'Art de Girona, Museu Nacional d'Arqueologia de Tarragona). Con la denominación de empresa pública catalana se designa una entidad de dere-

cho público de la Generalitat de Catalunya, que ajusta su actividad al derecho privado.

No hay ningún museo regido por empresa pública que se sitúe entre los grupos uno y dos según el volumen de visitas registrado y sí, por el contrario, entre los siguientes grupos (cuadro 3). En éstos se situarían museos como los de Historia y de Arqueología de Cataluña, sumando para ello sus cinco sedes repartidas por el territorio.

Como podemos observar, es un caso muy parecido al de los museos regidos por una entidad empresarial local. Además, ésta no es la única semejanza: la titularidad de todos estos museos pertenece también a una única institución no local (autonómica) y su gestión a una única empresa pública, la Agencia Catalana de Patrimonio Cultural creada por la Generalitat de Catalunya.

Así, el hecho de que un conjunto de museos que pertenecen a una única institución pública compartan un único modelo de gestión se puede interpretar (como hemos hecho para los museos públicos gestionados por una entidad empresarial local) como que por parte de estas instituciones se produce un intento de homogeneización de los entes encargados de su gestión, con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de su gestión global mediante un alejamiento del derecho público. De hecho, son dos entidades instrumentales que se diferencian por su correspondencia con la administración local o supralocal pero que en realidad responden a un mismo tratamiento “empresarial”. Ésta es una opción que, como hemos podido detectar, es cuantitativamente minoritaria en el panorama de gestión de los museos públicos catalanes pero que, debido a los museos implicados y a las instituciones promotoras, es una modalidad con una significación cualitativa nada desdeñable.

Por lo que respecta a las fundaciones, se trata de una personificación instrumental poco utilizada por parte de las administraciones públicas en el ámbito museístico catalán, a pesar de que es una de las tres personificaciones instrumentales, junto con los consorcios y las sociedades mercantiles, que más han aumentado en España (Fernández, 2014, 240-241). Según la legislación catalana que regula las fundaciones, éstas se rigen por el derecho pri-

vado. No obstante, en determinados casos (por ejemplo, si la mayoría de las aportaciones a la fundación son públicas) pueden tener algunas limitaciones en su gestión derivadas del derecho público (Llinares, 2008, 181-184).

Si en las anteriores personificaciones instrumentales, la titularidad del museo era una institución local, en este caso las titularidades son heterogéneas. En dos museos, el ente titular es la propia fundación; en un caso, un ayuntamiento; en otro, un centro de investigación y, en el último, la Administración General del Estado. En relación a las dos fundaciones —que son las titulares de los museos y responsables de su gestión— cabe señalar que están vinculadas en buena medida a ayuntamientos. En consecuencia, podríamos considerar que es una fórmula de gestión usada por el mundo local, aunque a mucha distancia de los organismos autónomos. Podemos observar, pues, que es una derivada de la autonomización de los museos en el área local, en este caso ya más inmersa en el proceso calificado como “huida del derecho administrativo”. Si a estos casos sumáramos el Museo Picasso (un caso emblemático por su número de visitas, que ya hemos comentado) esta conclusión quedaría confirmada.

En relación al número de visitas registradas, la mayoría de sus museos se ubica en el grupo segundo (cuadro 3). En conjunto, por el predominio del grupo dos parece describirse una situación muy parecida a los organismos autónomos. Por consiguiente, los volúmenes de gestión no justificarían la implantación de estas fundaciones y su consecuente alejamiento del derecho público para la gestión de sus museos como parece haberse producido.

De los cinco museos gestionados mediante una fundación, tres de ellos (Museu Industrial de Ter; Museu del Ferrocarril, Museu del Cinema) lo han sido siempre mediante una fundación, pero en los dos otros casos (Museu de l’Institut de Paleontologia Miquel Crusafont y el Museu de la Pesca) el museo había sido dirigido a través de una gestión directa por parte de su institución titular. Este hecho supondría un indicio más de la transformación del modelo continental a través de la concesión de una mayor autonomía en la gestión de los museos, usando para ello la introducción del derecho privado.

Finalmente, la última entidad instrumental que hemos registrado son los consorcios. En la legislación española son entidades de carácter asociati-

vo que pueden estar constituidas por entidades públicas con la posible participación de agentes privados. Normalmente se han constituido para la gestión común de un equipamiento o servicio compartido entre diversas instituciones (Llinares, 2008, 180-181).

Las instituciones de ámbito local participan en la totalidad de los museos gestionados mediante un consorcio y también se constata la participación minoritaria de la Generalitat de Catalunya y la Administración General del Estado como, por ejemplo, en el consorcio del Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, las universidades y el sector privado. A pesar de que en todos los museos gestionados mediante un consorcio figura un ayuntamiento, hemos podido observar que en todos ellos también se produce la asociación entre una entidad municipal y como mínimo una supramunicipal, ya sea un consejo comarcal, una diputación provincial, la Generalitat de Catalunya o la Administración General del Estado. Este hecho indicaría el interés de las entidades locales en establecer alianzas con niveles superiores de la administración. Este interés puede responder a problemáticas muy específicas de cada museo: financiación, proyección supralocal.

La relación visitas-volumen de gestión en los museos consorcios refleja una situación dispar (cuadro 3). De hecho, en el caso de los consorcios es difícil establecer una analogía entre la adopción del modelo y unos determinados volúmenes de gestión por parte de un ente titular debido a su carácter asociativo. Es decir, a diferencia de las demás entidades instrumentales, en la creación de un consorcio ha primado más la posibilidad que ofrece este ente de gestión para el establecimiento de alianzas estables en el tiempo por parte de diversas instituciones y sus posibles ventajas que los volúmenes de gestión propiamente dichos.

En definitiva, a partir de los resultados expuestos se confirma una transformación del modelo continental puro a través de la concesión de mayor autonomía de gestión a los centros por parte de sus entes titulares. Esta autonomía alcanza grados diversos, siendo la más pronunciada la que se encuadra en el marco de los museos cuya titularidad está en manos de entidades supralocales.

EL GOBIERNO DE LOS MUSEOS PÚBLICOS

En las diferentes fórmulas de gestión, por encima de las direcciones de los museos públicos, existen los órganos rectores, máxima expresión y primera instancia del gobierno de los mismos (Peñuelas, 2008a, 138-144). Una de las justificaciones más empleadas para la adopción de entidades instrumentales ha sido una teórica necesidad social y voluntad política de implicar directamente a la población en el gobierno de los museos. Este hecho no es exclusivo de los museos sino que forma parte de una tendencia general (Salvador y Ramió, 2012, 1-2; Thomas, 2013, 786-796), pero que en el ámbito de los museos catalanes se ha concretado a través de la inclusión en los órganos rectores de personas que no forman parte de los grupos políticos de la institución titular, aunque eso no excluye que tengan una vinculación con estos mismos partidos políticos.

En consecuencia hemos analizado la composición de los órganos de gobierno de los museos, dejando de lado los que se rigen sin organismo diferenciado por parte de la administración titular (dado que en estos casos la participación de personas físicas en representación propia o en representación de entidades no es posible). En este caso, su participación es factible solamente en consejos asesores, pero no en el gobierno de los museos.

En el caso de los museos gestionados por organismos autónomos hemos podido observar que la mayoría de sus consejos rectores son de carácter mixto, es decir, estos órganos de gobierno están formados por personas en representación de los grupos políticos que configuran un ayuntamiento y por personas que están presentes en representación propia o de entidades diversas. En los restantes museos, en el consejo rector sólo hay cargos políticos. A partir de estos números parece confirmarse, por tanto, que se ha producido esta “apertura” de la que hablábamos. Sin embargo, hay que decir también que la participación de personas en los órganos rectores de los museos que no ostentan una representación institucional y directa de los grupos políticos siempre es minoritaria, por lo que el gobierno de estos museos queda siempre, en la práctica, en manos de los grupos políticos que gobiernan en las corporaciones municipales. Además, no podemos olvidar

que las personas que se han integrado en estos consejos rectores lo han hecho a través de los grupos políticos y, por consiguiente, a partir de planteamientos afines a sus intereses y postulados ideológicos.

En conclusión, podríamos decir que esta participación es en realidad una forma canalizada institucionalmente de asesoramiento afín a los grupos políticos con representación en la institución titular pero no de gobierno real del museo.

Nos interesaba especialmente observar la implicación de personas que no ostentan cargos públicos en el gobierno de los museos en el caso de las fundaciones, puesto que de los entes instrumentales con personalidad jurídica propia son los que *a priori* están más vinculados al sector privado y que, por su legislación y normativa, pueden facilitar más la participación de personas independientes de los grupos políticos que participan en su gobierno y financiación.

En este sentido hemos querido constatar si estas fundaciones fueron creadas en su origen por personas o entes privados o por instituciones públicas y cómo este aspecto puede haber cambiado en el tiempo y cómo se ha vehiculado la participación de agentes privados en los órganos de gobierno de las fundaciones públicas.

Concretamente, se ha podido registrar que tres de los cinco museos públicos regidos por una fundación fueron creados directamente por instituciones públicas, un caso por sujetos privados y otro por creación mixta (pública y privada). Con posterioridad a su constitución, en la mayoría de los casos se ha detectado la colaboración entre el sector privado y el público, ya que de los actuales patronatos, cuatro tienen una participación público-privada y solo uno es de carácter estrictamente público. Finalmente, en relación con este aspecto, hay que considerar que actualmente todos ellos, incluso los que tenían un origen privado, mantienen una mayoría de personas con representación de instituciones públicas. Por lo tanto, el control político sigue manteniéndose en los órganos de gobierno de los museos gestionados mediante fundaciones.

Paralelamente, es interesante destacar que en el momento de creación de los actuales museos de titularidad privada gestionados por una fundación

sólo en dos casos participaron instituciones públicas (Fundació Palau y Casa-Museu Verdaguer). En el resto, los fundadores fueron únicamente privados. Totalmente a la inversa, de los patronatos actuales de los museos de titularidad privada sólo en uno los patrones son exclusivamente privados mientras que en los demás hay presencia, aunque minoritaria, de instituciones públicas. Por tanto, constatamos que al mismo tiempo que el sector público ha buscado fórmulas nuevas (cercanas al derecho privado) para la gestión de sus museos, el sector privado ha buscado establecer alianzas con el sector público.

Al mismo tiempo que se producía la búsqueda de una interacción del sector privado con el público y a la inversa, ésta se canalizaba a través de personas físicas y no a través de empresas. De hecho, el papel de las empresas es prácticamente inexistente en el gobierno del conjunto de los museos catalanes, sea cual sea su modelo de gestión. Ésta es una característica diferenciada del ámbito museístico en comparación con otros equipamientos culturales catalanes, donde en el patronato de las fundaciones que los gestionan participan en muchos casos sociedades mercantiles (Haro, 2008, 75-76).

LA EXTERNALIZACIÓN EN LOS MUSEOS PÚBLICOS

La externalización ha sido desde hace unos años un instrumento empleado en el sector cultural, no sólo en Cataluña sino en el conjunto de Europa. Algunos estudios efectuados en Cataluña han constatado que ésta ha sido empleada básicamente para aliviar los gastos fijos de personal y para cubrir servicios que, ofrecidos desde la propia administración, eran considerados poco rentables. Estos estudios señalan que en el ámbito de la administración local sus gestores lo vinculan más a otros sectores, como el de la vía pública, pero poco en el cultural (Ramió *et al.*, 2007, 78-84).

Sin embargo, hemos podido constatar que esta práctica se ha convertido también en mayoritaria en el mundo de los museos públicos. Así, hemos observado que buena parte de los museos públicos que se gestionan de manera directa sin organismo diferenciado por parte de sus titulares, de organismos autónomos, de fundaciones y consorcios practican la externaliza-

ción. Esta práctica se extiende a la totalidad de los museos gestionados por una entidad pública empresarial local o por una empresa pública.

Por tanto, a pesar de la adopción de modelos de gestión relacionados con el derecho privado y presuntamente más ágiles —que harían teóricamente innecesaria la externalización— éstos son los que más la emplean y de una forma más generalizada. Este hecho cuestiona la adopción de personalidades instrumentales sometidas más o menos al derecho privado si los problemas a los que alude la gestión pública directa sin organismo diferenciado se siguen manifestando en estos entes de gestión, tal como evidencia el uso de la externalización en la mayoría de los casos.

Del conjunto de actividades externalizadas en los museos públicos, la más empleada es la limpieza de las instalaciones o la seguridad entre las actividades dotacionales, así como la atención al público y la difusión del museo y de sus actividades entre las prestacionales y —en menor medida— la restauración, las exposiciones temporales, los proyectos museológicos y museográficos.

En definitiva, podríamos considerar que la externalización es también una de las fórmulas usadas para la transformación del modelo continental de gestión pública, junto a la autonomización.

CONCLUSIONES

En el inicio de este estudio nos planteábamos como objetivo conocer el modelo actual de gestión de los museos públicos en Cataluña como resultado de una posible transformación del modelo continental en el que originariamente los entes titulares de éstos se hacían cargo directamente de su gestión. Esta transformación, tal como hemos señalado, se hubiera podido producir a través de una transferencia de la gestión del sector público al privado a través de fórmulas diversas: la privatización en su sentido más estricto, la concesión a los museos de mayor autonomía por parte de sus entidades públicas titulares y la externalización de servicios a empresas privadas por parte de los museos públicos. Cualquiera de estas posibilidades ha sido utilizada por las administraciones públicas españolas y catalanas en

los últimos años (Ramió y Salvador, 2012, 377-381; Fernández, 2014, 225). En este sentido, habrían sido empleados para los museos los potenciales recursos organizativos que permite la legislación española, de aplicación general y no específica para estos entes culturales.

Por lo que respecta a una posible transformación del modelo hasta ahora vigente de gestión pública mediante la privatización del sector a través de la transferencia de las titularidades del sector público al privado, podemos concluir que esta opción no se da en el caso estudiado. La titularidad de la inmensa mayoría de los museos catalanes es pública. Es tan abrumadora la proporción de museos de titularidad pública que ni tan siquiera podríamos calificar el modelo como híbrido. Además, tampoco se observa ninguna tendencia manifiesta de transferencia de la titularidad del sector público al privado en los últimos veinte años, ya que la práctica totalidad de los museos actualmente privados se fundaron como tales.

Por consiguiente, podemos concluir que en Cataluña las políticas públicas de gestión de sus museos, hasta la fecha, no han potenciado la privatización —en su sentido más estricto— del sector museístico público.

En relación a la posible transformación del modelo a través de la concesión de autonomía de gestión para los museos públicos, hemos constatado que en este caso sí se han producido cambios sustanciales, especialmente en los museos no gestionados por instituciones no locales.

Concretamente, la concesión de mayor autonomía de gestión se ha vehiculado en los últimos veinte años a través de la adopción de personificaciones instrumentales, algunas de las cuales quedan sometidas parcialmente al derecho privado. De esta manera, se traza un gran arco organizativo que parte de la gestión directa de los museos sin organismo diferenciado por parte de las administraciones territoriales que gozan de la titularidad de los museos y que llega en el otro extremo a fórmulas muy similares a las privadas.

Hemos podido constatar que este proceso de distanciamiento del derecho público ha tenido lugar especialmente en la última década del siglo xx. Concretamente, ninguno de los museos que actualmente se gestionan directamente por parte de la administración o por algún organismo autónomo adoptó estas fórmulas organizativas en aquella década. Por el contra-

rio, otros entes más próximos al derecho privado (como las fundaciones o los consorcios) entraron con fuerza en la administración pública durante aquellos años a cambio de abandonar la gestión sin organismo diferenciado del museo.

No obstante, estos cambios no se han introducido de manera homogénea en el conjunto de las administraciones públicas. Así, los modelos de gestión de los museos más cercanos al derecho público se vinculan especialmente con la administración local. De hecho, los museos que se rigen por una gestión directa sin organismo diferenciado se adscriben en su totalidad a la administración local y casi totalmente lo hacen los organismos autónomos. Por el contrario, en este momento ésta es una forma de gestión totalmente abandonada por la administración de la Generalitat de Catalunya o por los museos catalanes cuya titularidad pertenece al gobierno español. En cambio, éstos utilizan fórmulas de gestión, como la empresa pública catalana o las fundaciones, que se regulan en buena medida por el derecho privado. En este apartado también podríamos incluir el uso de la entidad pública empresarial local usada por el Ayuntamiento de Barcelona. Es decir, lo que se produce no es una diferenciación por niveles de administración (local, autonómica o estatal) sino por el tamaño de la administración en cuestión, como ejemplifica la gestión de los museos por parte del Ayuntamiento de Barcelona.

En relación al fenómeno de la externalización, el estudio demuestra que es una práctica muy extendida en el conjunto de los museos públicos, sin importar la titularidad, la personalidad instrumental que se hace cargo de la gestión del museo, etc. Además, como hemos podido comprobar, los servicios externalizados son múltiples y abarcan cualquier actividad del museo. En este sentido también se ha producido un cambio global del modelo de gestión pública, donde la práctica totalidad de los trabajos o servicios que ofrecía anteriormente el museo público era desempeñada por trabajadores del mismo. De este modo, en el ámbito museístico se confirmarían las tendencias apuntadas por Ramió y Salvador (2012, 399-400) para el conjunto de las administraciones locales. No obstante, una particularidad que se ha dado en otros lugares y que aquí no hemos constatado es la externali-

zación integral de la gestión de un museo público. Si esta es una vía que se podría considerar como privatizadora por su carácter global no podemos hablar de una privatización de la gestión de los museos en este sentido, al menos hasta la fecha.

A partir de lo expuesto hasta este momento y en correspondencia con el objetivo que nos habíamos trazado para este estudio, podemos concluir que en Cataluña, en los últimos veinte años, se ha producido una transformación del modelo continental de gestión de los museos públicos, sin que por ello podamos hablar estrictamente de su privatización. De hecho, en el proceso de cuestionamiento del modelo de gestión de los museos públicos que se inició a principios de la década de 1990 las propuestas no iban dirigidas en esta dirección sino en la de la introducción de estrategias de gestión propias del sector privado en el sector público. Y ésta ha sido la política realizada hasta la fecha, dando lugar a un sistema público de gestión de museos que mantiene características híbridas (la gestión, pero no el modelo) por el hecho de que una parte ella se rige por el derecho privado, ya sea a través de la introducción de entidades instrumentales o de la externalización de servicios.

Los datos expuestos nos permiten concluir que en los últimos años no se ha producido en Cataluña una transformación del modelo de gestión de los museos públicos, pero sí se han introducido variables (autonomización y externalización básicamente) que la han aproximado a la de los privados, aunque este hecho no ha derivado en una pérdida del control político de los museos por parte de sus entes titulares y sus representantes políticos, ya que éstos han continuado manteniendo el control de los órganos rectores. En este sentido deberían aplicarse otras fórmulas de elección de los miembros que forman parte de estos órganos si lo que se pretende es una auténtica participación de la comunidad en la gestión de los museos.

La gestión de los museos en Cataluña se ha enmarcado históricamente en el llamado modelo continental de la administración pública. No obstante, siguiendo la estela de lo sucedido en Europa, muchos han ido derivando hacia modelos de gestión cada vez más cercanos o regidos por el derecho privado. La fórmula principal para poder aplicar este proceso ha sido la de


emplear entes instrumentales que permitieran una “huida del derecho administrativo”. Esto ha terminado comportando que actualmente sólo en una pequeña parte de los museos públicos coincida el ente titular y el ente de gestión. Una de las motivaciones a la que se había recurrido para la introducción de formas privadas en la gestión de los museos públicos era que éstas permitirían alcanzar más fácilmente su misión y objetivos. Es decir, se creía que el modelo de gestión era un factor tan importante como lo pudiera ser la cantidad de recursos disponibles o la importancia de la colección en la asunción de los hitos propuestos por un centro museístico. No obstante, hemos podido constatar que en casi la mitad de los museos que habían abandonado la gestión directa sin organismo diferenciado por fórmulas más autónomas se ha producido un decrecimiento en el número de visitas. En los demás casos los incrementos de visitas son muy heterogéneos. A la vista de estos datos dispares, no podemos afirmar que el modelo de gestión sea un factor tan decisivo como los recursos disponibles o la importancia de la colección en la consecución de mayores volúmenes de visitas. Ponderar estos factores como condicionantes del alcance de los objetivos de los museos, y no sólo del número de visitantes, es una de las investigaciones que deberían desarrollarse para obtener una fotografía precisa de la gestión global de los museos.

Los porcentajes citados apuntan inicialmente en la línea indicada, que establece una asociación entre los museos con un volumen de gestión moderada y la gestión directa sin organismo diferenciado. No obstante, si nos fijamos en detalle en el hecho de que los museos públicos gestionados por fundaciones, entidades públicas empresariales o empresas públicas presentan un volumen de visitas muy dispar, nos obliga a cuestionar esta afirmación. Éste es un dato interesante, ya que señala que la adopción de un modelo de gestión cercano o totalmente derivado del derecho público se relaciona con la conceptualización ideológica de la gestión de la administración pública a la que pertenece el museo, independientemente de sus propias necesidades. Así pues, teniendo en cuenta lo que hemos mencionado antes (cuando analizábamos la visión que se tenía de la gestión pública desarrollada en España hasta la década de 1990) se puede afirmar que el

modelo de gestión adoptado en un museo determinado es producto de una cultura introspectiva de esta misma gestión pública y un claro resultado de procesos ideológicos que muchas veces nada tienen que ver con la búsqueda de la pretendida eficiencia. La introducción y generalización de la autonomización de gestión y externalización de servicios ofrecidos por el museo es un hecho que no se corresponde con las necesidades intrínsecas de cada museo sino con concepciones generalistas e ideológicas sobre el modelo de gestión del conjunto de la administración o de una administración concreta. Esto nos lleva a concluir que a pesar de que los museos catalanes han sido dirigidos por gobiernos de diferentes partidos (de centro derecha y centro izquierda), en general la tendencia en este aspecto ha tomado la misma orientación.

Pudiera parecer que el fenómeno de la autonomización a través de la introducción de personificaciones instrumentales es el elemento sobre el que ha pivotado la transformación del modelo de gestión de los museos públicos, ya que permitía modificarla sin llegar a la privatización absoluta. No obstante, se puede entrever una diferencia entre el modelo iniciado con la crisis de principios de la década de 1990 y el momento actual. Recientemente, se ha producido cierto cambio, al menos retórico, en la percepción de la utilidad de estos entes de gestión, ya fueran utilizados para gestionar museos u otros servicios públicos. Si tal como hemos visto, surgían y eran vistos como una manera de mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, en la actualidad son también percibidos como parcialmente responsables del crecimiento del déficit público e incluso de un cierto descontrol político y financiero. A modo de ejemplo, el ministro español de Hacienda y Administraciones Públicas manifestaba en el periódico *El País*, del 5 de marzo de 2012, la necesidad de disminuir las empresas públicas, ya que no eran generadoras de servicios sino que eran “huidas del derecho administrativo y dan lugar a todo tipo de corruptelas”. Lo que no sabemos es si esta crítica a los modelos desplegados a partir de la década de 1990 se realiza en el marco de una concepción generalista que aboga por una recentralización administrativa o, más bien, en el marco de una política que se fija como objetivo una externalización integral de los servicios públi-

cos, entre ellos la de los museos, como parte integrante de la administración pública, lo que no se había producido hasta la fecha.

En conclusión, en los últimos años se ha producido una moderada transformación del modelo de gestión de los museos públicos siguiendo la línea iniciada en otros países europeos. Como hemos podido observar, no parece que esto se pueda relacionar con una mejora de las funciones desempeñadas por éstos. En todo caso, la consolidación de esta vía o su sustitución por otras debería realizarse a partir del propósito de mejorar el alcance de los objetivos específicos de los museos públicos como lugar de conservación, difusión e investigación del patrimonio cultural y después de valorar detenidamente cuál es el mejor procedimiento de gestión para alcanzar estos objetivos públicos. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi, E. (1997), *Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel Economía.
- _____. (2003), *Economía de las artes y política cultural*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Alcalde, G., J. Burch, M. Fluvià, R. Rigall y A. Saló (2012), “¿Existen razones de eficiencia económica en las decisiones de cierre parcial de algunos museos locales? Análisis del caso del Museo Darder (Banyoles) en el contexto de los museos de Cataluña”, en I. Arrieta (ed.), *Museos y turismo: Expectativas y realidades*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 195-222.
- Álvarez, M.M. (2002), “De coleccionismo privado a entidad pública: El modelo museológico norteamericano”, M. Arias (coord.), *La gestión del patrimonio cultural: La transmisión de un legado*, Valladolid, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, pp. 21-46.
- Arrieta, I. (2012), “La interrelación entre los sistemas turístico y patrimonial: Más allá de los discursos apologéticos y las prácticas reduccionistas”, en I. Arrieta (ed.), *Museos y turismo: Expectativas y realidades*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 11-24.

- Barrera, F. (2009), “Un tipo de organismo público: La entidad pública empresarial local”, *Revista Electrónica CEMCI*, 2, pp. 1-39, disponible en: <http://revista.cemci.org/numero-2/documentos/doc1.pdf>
- Basso, A. y S. Funari (2004), “A Quantitative Approach to Evaluate the Relative Efficiency of Museums”, *Journal of Cultural Economics*, 28(3), pp. 195-216.
- Bermúdez, A., J. Vianney, M. Arbeloa y A. Giralt (2004), *Intervención en el patrimonio cultural: Creación y gestión de proyectos*, Madrid, Síntesis.
- Boorsma, P.B. (1998), “Privatizing the Muse ‘and all that Jaz’”, en P.B. Boorsma, A. Van Hemel y N. Van der Wielen, *Privatization and Culture: Experience in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 23-45.
- Boronat, M.J., L. Sala y A. García (2008), *Cent anys de la Junta de Museus de Catalunya 1907-2007*, Barcelona, Publicacions de l’Abadia de Montserrat.
- Brown, E. (1999), “Los museos hoy”, en Fondo de Cultura Económica (ed.), *Lo público y lo privado en la gestión de museos: Alternativas institucionales para la gestión de museos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 19-38.
- Camarero, C. y M.J. Garrido (2009), “Gestión e innovación en los museos europeos: Una comparación de museos británicos, franceses y españoles”, *Revista de Museología*, 45, pp. 14-21.
- _____ (2011), “Innovación y orientación de marketing en la gestión de museos: Evidencia empírica en el ámbito europeo”, *Revista Española de Investigación en Marketing*, 15(2), pp. 29-59.
- Carrasco, R. (1999), “Legislació i formes d’organització dels museus: El cas de Catalunya”, en L. Peñuelas (ed.), *Manual jurídic dels museus: Qüestions pràctiques*, Barcelona/Madrid, Diputació de Barcelona/Marcial Pons, pp. 17-43.
- Del Barrio, M.J., L.C. Herrero y J.A. Sanz (2009), “Measuring the Efficiency of Heritage Institutions: A Case Study of a Regional System of Museums in Spain”, *Journal of Cultural Heritage*, 10(2), pp. 258-268.
- Espíndola, E. (coord.) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*

- ca, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Fernández, R. (2014), "La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público", *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), pp. 219-265.
- Frey, B. y W. Pommerehne (1989), *Museum and Markets: Explorations in the Economics of the Arts*, Oxford, Blackwell.
- Garriga, J., J. Guitart, E. Jané, F. Miralles, J. Padró, J.M. Trullén, P. Vélez, J.M. Xarrié (1988), "L'evolució dels museus a Catalunya: Estat de la qüestió", *De Museus: Quaderns de Museologia i Museografia*, 1, pp. 8-33.
- Gore, E. (1999), "El museo como organización", en Fondo de Cultura Económica (ed.), *Lo público y lo privado en la gestión de museos: Alternativas institucionales para la gestión de museos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 41-36.
- Haro, S.P. de (2008), "Gran Teatre del Liceu: Rising from the Ashes", *International Journal of Arts Management*, 10(3), pp. 72-83.
- Llinares, J.A. (2008), "Titularidad de los museos: La gestión del museo", en L. Peñuelas (ed.), *Administración y dirección de los museos: Aspectos jurídicos*, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Fundació Dalí/Marcial Pons, pp. 159-192.
- Malatesta, D. y C.R. Smith (2014), "Lessons from Resource Dependence Theory for Contemporary Public and Non-profit Management", *Public Administration Review*, 74(1), pp. 14-25.
- Martínez-Alonso, J.L. y T. Ysa (2003), *Las personificaciones instrumentales en Cataluña*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meier, S. y B. Frey (2003), "Private Faces in Public Places: The Case of a Private Art Museum in Europe", *Cultural Economics*, 3(3), pp. 1-16.
- Meier, K.J. y L.J. O'Toole Jr. (2011), "Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), pp. 283-299.
- Pardo, J. (1996), "Conservar i gestionar el patrimoni des dels museus d'arqueologia", en A. Roig, G. Alcalde y D. Maset, *Conservar i gestionar el patrimoni des dels museus*, Girona, Universitat de Girona, pp. 25-32.

- Peñuelas, L. (ed.) (2008), *Administración y dirección de los museos: Aspectos jurídicos*, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Fundació Dalí/Marcial Pons.
- _____ (2008a), “El titular del museo, los órganos rectores y el personal”, en L. Peñuelas (ed.), *Administración y dirección de los museos: Aspectos jurídicos*, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Fundació Dalí/Marcial Pons, pp. 134-158.
- Ramió, C., M. Salvador y O. García (2007), *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: Món local i món autonòmic*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ramió, C. y M. Salvador (2012), “Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España: El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y Política Pública*, XXI(2), pp. 375-405.
- Richards, G. (2007), “Introduction: Global Trends in Cultural Tourism”, en G. Richards (ed.), *Cultural Tourism: Global and Local Perspectives*, Nueva York, The Haworth Press, pp. 1-24
- Salvador, M. y C. Ramió (2012), “El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: Reflexiones a partir de un estudio de caso”, *Reforma y Democracia*, 53, pp. 1-12.
- Schuster, M.J. (1998), “Beyond Privatization: The Hybridization of Museums and the Built Heritage”, en P. Boorsma, A. Van Hemel y N. Van der Wielen (eds.), *Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 58-81.
- _____ (1998a), “Neither Public nor Private: The Hybridization of Museums”, *Journal of Cultural Economics*, 22(2), pp. 127-140.
- Theobald, M.M. (2000), *Museum Store Management*, Plymouth, Altamira Press.
- Thomas, J.C. (2013), “Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management”, *Public Administration Review*, 73(6), pp. 786-796.
- Tobelem, J.M. (2005), *Le Nouvel âge des musées: Les institutions culturelles au défi de la gestion*, París, Armand Colin.

Torres, L. (2004), "Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental countries", *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), pp. 99-112.

Zan, L. (2007), *Economia dei musei e retorica del management*, Milán, Electa per le Belle Arti.

Gabriel Alcalde Gurt. Diplomado por la EPHE (París, 1986), DEA en Museología por la Université Jean Monnet (Saint-Étienne, Francia, 1996) y doctor en Historia por la Universitat de Girona (España, 1993). Ha sido conservador (1981-1982) y director (1983-1997) del Museu Comarcal de la Garrotxa (Girona, España). Actualmente, y desde 1998, es profesor titular de Museología en la Universidad de Girona. Ha sido director del Institut del Patrimoni Cultural de la Universidad de Girona (2002-2004) y del Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural (2006-2013). Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras sobre temáticas centradas en el patrimonio cultural, la museología y la arqueología. Codirector del máster oficial La gestión del Patrimonio Cultural en el ámbito local, Universidad de Girona, 2006-2007. Es miembro de la Comisión Ejecutiva de la Junta de Museos de Catalunya (desde 2004).

Josep Burch i Rius. Doctor en Historia por la Universitat de Girona (España) (1996), es profesor titular de Arqueología de esta universidad desde 1999. Sus principales líneas de investigación se han centrado en el ámbito del patrimonio arqueológico. Ha dirigido diversos proyectos de investigación arqueológica, de los que destacan los desarrollados en los poblados íberos catalanes de Sant Sebastià de la Guarda (Palafrugell) y Sant Julià de Ramis, en las villas romanas de Pla de Palol (Platja d'Aro) y la casa del Racó (Sant Julià de Ramis) y en la alfarería romana del Collet Est (Calonge). Coordinador de diversos proyectos europeos del programa Cultura 2000, conjuntamente con investigadores de diversas universidades francesas e italianas. Codirector del máster oficial La gestión del Patrimonio Cultural en el ámbito local, Universidad de Girona, 2006-2007. De 2004 a 2007 fue director del Institut del Patrimoni Cultural de la Universidad de Girona y de 2007 a 2013 director técnico del Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural.