

LA GARANTÍA DEL ESTADO

Marco teórico y jurídico

Benito Burgos Barrantes¹

Museo Nacional Centro de Arte
Reina Sofía

Madrid

Resumen: El presente estudio analiza el marco normativo general que regula la garantía del Estado en España, incidiendo particularmente en determinados aspectos que el autor considera de especial trascendencia a fin de realizar una correcta lectura y precisa interpretación de esta figura jurídica, no siempre bien conocida, pero que está adquiriendo un protagonismo cada vez mayor como alternativa de aseguramiento en las exposiciones temporales. Se ha convertido, por ello, en una herramienta de extraordinaria utilidad para los profesionales del museo, casi imprescindible, pues permite reducir notablemente los costes de organización de exposiciones y, por tanto, optimizar los recursos públicos orientados a la promoción y difusión de la cultura. El artículo propone un recorrido sobre los distintos elementos que configuran la regulación positiva de esta figura, su origen y evolución en el tiempo, la problemática actual, nacional e internacional, y, como no, las reflexiones y opiniones del autor sobre los distintos aspectos analizados.

Palabras clave: Garantía del Estado, Patrimonio Histórico, Legislación, Seguros.

Abstract: The present study analyzes the general normative framework that regulates the Spanish State Indemnity, underlining certain aspects that the author considers particularly important to a correct reading and precise interpretation of this legal category. Not always well-known, indemnity is acquiring increasing prominence as alternative insurance for temporary exhibitions. It has therefore become an extraordinarily useful and almost indispensable tool for museum professionals, since it considerably reduces the costs of exhibition organization and hence optimizes public resources destined for the promotion and diffusion of culture. This article contemplates an overview of the different elements forming the regulation of this legal category, its origin and evolution in time, current national and international problems, and, of course, the reflections and opinions of the author on the various aspects examined.

Key words: Indemnity, Cultural Heritage, Legislation, Insurances.

Benito Burgos es licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y Empresariales. Funcionario del Cuerpo Facultativo de Conservadores de Museos desde el año 2002, ha trabajado en la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura. Ha sido Subdirector General Adjunto a la Gerencia del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, y actualmente es el Jefe del Área Económico-Comercial del citado museo.

Introducción

Nadie, sea profesional o profano, es ajeno al desmesurado protagonismo que las exposiciones temporales han alcanzado en la cultura contemporánea. Cualquier institución, no importa tipo ni condición, quiere y es capaz de realizar hoy una exposición temporal. Es más, está incluso obligada a hacerlo si no quiere quedar ninguneada en el ya comúnmente llamado con fría precisión comercial «mercado cultural». El resultado es por todos conocido: los bienes culturales van y vienen, frenéticos, de un lado a otro del mundo en interrumpido tráfico, beneficioso, desde luego, para el intercambio cultural pero a expensas de considerables costes y serios riesgos para los mismos.

Este aumento, exagerado -hay que decirlo-, del número de exposiciones ha venido en aras de la seguridad simultáneamente

¹ Correo electrónico: benito.burgos@mcu.es

acompañado en las últimas décadas de un progresivo incremento de los costes de organización, particularmente los relativos a los seguros. Esta tendencia se ha visto agravada en los últimos tiempos como consecuencia del riesgo terrorista, que ha elevado de forma sustancial los gastos por este concepto, convertido a veces en escollo insalvable. Tal incremento se ha producido a través de una doble vía: por un lado, a través del aumento de los valores de las obras aseguradas y, por otro, mediante la subida de las primas aplicadas por las compañías aseguradoras. A mayor riesgo corresponde, en buena lógica, mayor gasto en seguros, de tal manera que las cantidades destinadas actualmente a esta partida alcanzan, por término medio, en torno al 20% del coste total de la exposición, pudiendo en algunos casos llegar a alcanzar hasta un tercio o más del presupuesto total de la misma.

Este inquietante escenario ha obligado a museos y administraciones a arbitrar nuevas soluciones y buscar mecanismos alternativos que alivien los desorbitados costes de las grandes exposiciones temporales. En los últimos tiempos desde las instituciones europeas², especialmente sensibilizadas con este asunto, se vienen proponiendo diversas soluciones, más o menos afortunadas, encaminadas a reducir los costes de aseguramiento.

Como inmediata recomendación se ha hecho una llamada a la moderación en los valores de seguro establecidos por los profesionales de los museos. Teniendo en cuenta que en el objeto museístico prima el valor cultural sobre el valor económico, absolutamente residual, cuando no irrelevante, el valor de seguro no tiene por qué coincidir con el valor de mercado del bien, sino que podría -debería- ser considerablemente inferior.

Junto a esta, otra medida propuesta es fomentar el establecimiento de acuerdos o compromisos bilaterales o multilaterales de no aseguramiento, a través de los cuales las instituciones se comprometen a no exigir la contratación de seguros para sus intercambios recí-



1. Vista exterior del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (Foto: Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía).

procos o limitarlos tan sólo a determinados momentos o a ciertas coberturas³. No obstante, y si bien acuerdos de este tipo pueden ser útiles en situaciones y para instituciones muy concretas, distan todavía mucho de ser una solución de alcance global para la problemática que hoy plantean los seguros de exposiciones.

² Vid. Estudio n.º 2003-4879 encargado por la Comisión Europea con el objetivo de establecer un inventario de los sistemas de garantía del Estado existentes en 31 países o la Resolución 13839/04 del Consejo de Europa que recoge diversas recomendaciones sobre el movimiento de colecciones para los museos europeos.

³ Podría optarse por asegurar los momentos de mayor riesgo, como pueden ser el transporte y la manipulación de las obras, suprimiendo la cobertura durante la estancia en la institución organizadora, o que la indemnización comprendiese únicamente la restauración pero no el demérito.



2. Vista panorámica de la exposición Juan Gris. MNCA Reina Sofía, 2005 (Foto: Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía).

Mucho más éxito tiene la figura jurídica que ahora reclama nuestra atención, la garantía del Estado -la *indemnity* anglosajona-, que en los últimos años aparece como el feliz remedio para los grandes organizadores de exposiciones temporales. Se define esta, trazo grueso, como un sistema público de aseguramiento a través del cual el Estado se compromete a indemnizar al propietario en caso de daño o pérdida de un bien cultural cedido temporalmente a otra institución para su exhibición pública. La cobertura, al igual que el tradicional seguro «clavo a clavo», despliega normalmente sus efectos durante el periodo comprendido entre la cesión de la obra y el momento de devolución de la misma a su titular, cubriendo, por tanto, transporte y estancia.

La garantía del Estado ha de interpretarse en última instancia, y aparte otras consideraciones, como el

resultado de la aplicación de los principios de austeridad y racionalidad en el gasto público. La realidad demuestra que es mucho más ventajoso para la Administración indemnizar directamente a los propietarios por los ocasionales daños que puedan producirse en sus bienes que sufragar regularmente los costes -cada vez más elevados, por otra parte- de las primas de seguro, tanto más cuando el número de siniestros es prácticamente nulo⁴. Por ello, y antes de seguir avanzando, quisiera adelantar ya que esta idea finalista de ahorro debería, a mi entender, utilizarse en todo momento como criterio fundamental en la construcción legal y en la aplicación de esta categoría jurídica.

La garantía del estado en España: concepto y marco normativo. Origen y evolución

La garantía del Estado surge por primera vez en Suecia en 1974 y a partir de entonces comienza a extenderse a otros países del entorno, que pasan a incorporar a sus ordenamientos jurídicos una figura de indudable lucidez y éxito en el ámbito de las políticas públicas relacionadas con el sector cultural⁵.

En España la garantía del Estado se crea en el año 1988, incorporándose a la Ley 16/1985, de 25 de

⁴ Como dato para corroborar lo anterior baste recordar que hasta el momento en España no se ha indemnizado ningún daño con cargo a la garantía del Estado; sí se ha producido algún pequeño siniestro que, no obstante, ha sido cubierto con la franquicia.

⁵ El ya mencionado Estudio n.º 2003-4879, realizado bajo el paraguas de la Comisión Europea, ha puesto de relieve que en 17 de los 31 Estados estudiados se aplica este sistema de aseguramiento público -también existe en otros países no europeos-, lo cual viene a confirmar su acierto y los buenos resultados del mismo.

junio, del Patrimonio Histórico Español mediante la introducción de la disposición adicional novena, que le sirve de fundamento legal. Actualmente aparece regulada, asimismo, en el Real Decreto 1680/1991, de 15 de noviembre, sobre garantía del Estado para obras de interés cultural y, cada año, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Partiendo del concepto genérico de garantía del Estado avanzado en la introducción en España la regulación positiva, con mayor concreción, define esta figura jurídica en los siguientes términos (disposición adicional novena Ley 16/1985 y artículo 1 R.D. 1680/1991):

«1. El Estado podrá comprometerse a indemnizar por la destrucción, pérdida, sustracción o daño de aquellas obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, que se cedan temporalmente para su exhibición pública a museos, bibliotecas o archivos de titularidad estatal y competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y sus Organismos Autónomos.

2. A los efectos de esta disposición, la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza tendrá la misma consideración que los museos señalados en el párrafo anterior».

No obstante, hasta llegar a la actual letra el concepto legal ha experimentado en el tiempo diversos avatares, que estimo necesario recordar para comprender en toda su amplitud el espíritu de la actual definición. Valgan, pues, unos breves apuntes de historia, jurídica en este caso.

La garantía del Estado española se crea a través de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989. De acuerdo con la redacción original, el Estado podía comprometerse a indemnizar por la destrucción, pérdida, sustracción o daño de aquellas obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico que se cedieran, temporal o definitivamente, a museos, biblio-

tecas o archivos para su contemplación pública. Esta definición, excesivamente amplia y generosa, permitía al Estado conceder la garantía a cualquier museo, archivo o biblioteca, independientemente de su titularidad, pública o privada⁶, y no únicamente en el caso de cesiones temporales, también definitivas⁷; se exigía, eso sí, el destino del bien a su contemplación pública.

Pronto se demostró la excesiva ambición del precepto, si bien hay que hacer notar también cierta imprevisión de las consecuencias de una redacción tan abierta. Por otra parte, es preciso recordar que en estos años tienen lugar las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de archivos, bibliotecas y museos, con lo que el Estado pierde la gestión y la tutela cotidiana de las instituciones transferidas. Se hizo evidente, por todo ello, la necesidad de corregir los excesos de la redacción original, así como de acomodarla a la nueva realidad autonómica. Tal modificación se llevará a cabo mediante la Ley 42/1994 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que introduce la redacción actual de la citada disposición adicional novena de la Ley 16/1985.

Antes, sin embargo, tendrá lugar el desarrollo reglamentario de la garantía del Estado, que se realiza a través del Real Decreto 1680/1991, de 15 de noviembre,

⁶ A mi entender, extender el beneficio de la garantía del Estado a instituciones privadas resulta, en principio, excesivo. No obstante, habría que contemplar más detenidamente el caso de algunas fundaciones; instituciones, que funcionan en régimen de derecho privado pero que en muchos casos están constituidas, en parte o en su totalidad, con patrimonio público. Este estatuto jurídico fundacional de carácter público se da con bastante frecuencia en el ámbito museístico, incluida España, y en algunos países -como el Reino Unido- permite acceder al beneficio de la garantía del Estado. En nuestro país tenemos el ejemplo, aunque a modo de excepción, de la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza, que sí puede solicitar la garantía estatal.

⁷ Entiendo que aquí el legislador se quería referir, aunque erróneamente, a las cesiones temporales a largo plazo o depósitos, pues si hablamos de cesión definitiva estamos hablando de una transmisión (sea onerosa o gratuita) y, por tanto, de un bien que pasa a ser propiedad de la institución, lo cual, como veremos, contraviene la finalidad y el espíritu de la garantía del Estado.



3. Pedro Pablo Rubens. *Las tres Gracias*
(Foto: Museo Nacional del Prado).

sobre garantía del Estado para obras de interés cultural, en el que se regulan el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de este compromiso y la forma de hacerlo efectivo en su caso. Al igual que la disposición adicional novena, este Real Decreto también resultará modificado por la Ley 42/1994, a fin de recoger el nuevo concepto que ésta establece.

El marco normativo y conceptual de la garantía ha de completarse finalmente con lo dispuesto cada año en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que vienen introduciendo modificaciones en el ámbito subjetivo de aplicación de la garantía, con una tendencia general a aumentar progresivamente el número de beneficiarios. Asimismo, son estas leyes las que establecen anualmente el importe máximo del compromiso que se otorga a una obra o conjunto de obras

⁸ Se excluyen ya, por tanto, las cesiones definitivas, que sí contemplaba (en mi opinión, erróneamente) la redacción original del precepto.

para su exhibición en una misma exposición, así como el importe total acumulado de los compromisos que puede otorgar el Estado durante el año.

Objeto de la garantía del Estado

El ámbito objetivo de aplicación de la garantía del Estado aparece recogido en la definición del artículo 1.1 del Real Decreto 1680/1991, cuyo tenor literal, que volvemos a recordar, expresa que «el Estado podrá comprometerse a indemnizar por la destrucción, pérdida, sustracción o daño de aquellas obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, que se cedan temporalmente para su exhibición pública...».

Vayamos por partes. En primer lugar, y como consecuencia inmediata, podemos colegir que los bienes que pueden acogerse a la garantía del Estado han de ser portadores de un específico valor cultural, valor que vendrá definido por la presencia en ese bien de alguno de los intereses arriba enumerados -artístico, histórico, paleontológico, etc.-. Se habla, además, de un «relevante» interés de los bienes, si bien en la práctica tal relevancia se viene presumiendo.

Si continuamos leyendo detenidamente el texto legal extraemos una segunda conclusión, fundamental, que -podría afirmarse- resume la actual construcción conceptual y jurídica de esta figura legal. Se dice «que se cedan temporalmente para su exhibición pública...»; es decir, tiene que tratarse de una cesión temporal⁸, ya sea en forma de préstamo o depósito -lo cual excluye la aplicación de la garantía del Estado a bienes propios-, y con fines de exhibición pública, quedando por tanto excluidas de la cobertura las cesiones temporales con fines distintos del mencionado (investigación, restauración, etc.). Lo expuesto es de trascendental importancia; si tenemos claro esto, tendremos muchísimo ganado.

En todo caso, querría insistir en la inaplicabilidad de la garantía del Estado a los bienes propios del museo o institución, aunque sea para participar en una exposición organizada por él en sus dependencias o en otros

GARANTÍA DEL ESTADO OTORGADAS EN EL 2005 (Datos a 5 de octubre de 2005)		
DEPÓSITOS	INSTITUCIÓN	IMPORTE
Colección Carmen Thyssen	Museo Thyssen-Bornemisza	540.900.806,13
Piezas del Israel Antiquities Authority	Museo Sefardí	21.610,31
Piezas de diversos museos españoles	Museo Nacional de Altamira	1.949.532,98
Traje del embajador sueco Nils Nilsson Brahe	Museo del Traje	875.992,34
Retrato de M. Marullo, Botticelli	Museo del Prado	60.000.000,00
Despacho de Ramón de la Serna	Museo Reina Sofía	674.200,00
EXPOSICIONES		
Gauguin y el Simbolismo	Museo Thyssen- Bornemisza	435.450.000,00*
Tesoros del mundo. Joyas de la India en la edad de los mogoles	Patrimonio Nacional	329.305.553,00*
El retrato español	Museo del Prado	866.235.517,98*
Brücke. El nacimiento del expresionismo alemán	Museo Thyssen- Bornemisza	23.310.301,41
Stieglitz y su círculo	Museo Reina Sofía	125.172.634,92
Memling. Los retratos	Museo Thyssen- Bornemisza	100.000.000,00
Durero en la Albertina	Museo del Prado	546.230.000,00
Vestiduras ricas. El monasterio de las Huelgas y su época	Patrimonio Nacional	33.935.216,17
Corot. Naturaleza, emoción, souvenir	Museo Thyssen- Bornemisza	100.185.640,00
Juan Gris	Museo Reina Sofía	196.142.502,00
El palacio del Rey Planeta. Felipe IV y el Buen Retiro	Museo del Prado	85.372.769,97
Van der Hamen	Patrimonio Nacional	82.941.973,72
Rafael. Retrato de un joven	Museo Thyssen- Bornemisza	69.030.000,00
Mimesis. Realismos modernos	Museo Thyssen- Bornemisza	19.724.993,00
TOTAL		3.617.459.244
* Exposiciones iniciadas en el 2004		

Tabla 1: Garantías del Estado otorgadas en el año 2005.

supuestos, como podría ser, pongamos por caso, el movimiento de obras entre sus distintas sedes. Ni el Estado ni ninguna otra administración tienen normalmente asegurados los bienes culturales que custodian en sus instituciones culturales; el coste anual en primas que ello supondría sería insostenible para las arcas públicas. Existiría, podríamos llamarlo así, un autoseguro o una garantía pública implícita, de tal forma que a las administraciones les compensa sobradamente asumir los riesgos a que se hayan expuestos los bienes culturales de su propiedad, sufragando ellas mismas los eventuales costes de los siniestros -por lo demás, muy escasos- en lugar de mantener un seguro comercial permanente.

Otra cuestión, que aparece al hilo de lo expuesto, es la aplicación de la garantía del Estado a bienes culturales procedentes de otras instituciones de titularidad estatal, lo cual, si aplicamos el razonamiento anterior, parecería redundante y fuera de lugar. En cualquier caso, sí sería conveniente tener cubierta de alguna forma la fase del transporte, la más delicada y ajena a la supervisión de la Administración.

Merece también la pena detenerse en el caso particular de los depósitos. El depósito es una cesión temporal que en la mayoría de los casos se realiza con fines específicos de exhibición pública, con lo cual se cumplirían rigurosamente los presupuestos de acceso a la garantía del Estado. No en vano, todos los años se vienen asegurando a través de ella diversos bienes depositados en museos estatales para su exhibición con el resto de la colección permanente⁹ (tabla 1).

Por último, dado que el artículo 1.1 no concreta más al respecto, hay que interpretar que la garantía del Estado se aplica a todo tipo de bienes culturales al margen de su titularidad, pública o privada, y procedencia, nacional o extranjera.

Como se puede observar, y con las pertinentes matizaciones, el ámbito de aplicación de la garantía del Estado, definido desde un punto de vista objetivo, es prácticamente ilimitado.

⁹ Vid. cuadro 2005.



4. Domenico Ghirlandaio. *Retrato de Giovanna Tornabuoni*
(Foto: Museo Thyssen-Bornemisza).

Beneficiarios de la garantía del Estado

Como ya se ha dicho, la primigenia voluntad del legislador -¿o fue un error de cálculo?- concibió un número de beneficiarios de la garantía extraordinariamente vasto. Esta circunstancia le llevó con posterioridad a comprimir el radio de acción de la misma, aunque siguiendo el habitual movimiento del péndulo, de tal manera que si antes se pasaba, ahora en algunos

casos no llega. El natural principio de acción-reacción ha llevado de nuevo al legislador a ir ampliando progresivamente, mediante las distintas Leyes de Presupuestos Generales, el número de beneficiarios de la garantía del Estado.

Para concretar quiénes son los afortunados beneficiarios partamos nuevamente del artículo 1 del Real Decreto 1680/1991, que se escribe como sigue:

1. «... museos, bibliotecas o archivos de titularidad estatal y competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y sus Organismos Autónomos.
2. A los efectos de esta disposición, la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza tendrá la misma consideración que los museos señalados en el párrafo anterior».

Tras el deseo inicial del legislador de otorgar el beneficio de la garantía del Estado, sin distinciones, a cualquier museo, biblioteca o archivo, ahora se circunscribe únicamente a instituciones de titularidad estatal de competencia exclusiva del Ministerio de Cultura. Es interesante observar que no solamente hablamos de museos, sino también de archivos y bibliotecas, que en ocasiones realizan asimismo actividades de exhibición pública. Se añadió junto ellos la Fundación Thyssen-Bornemisza, que por aquel entonces comenzaba a dar sus primeros pasos.

Extraída esta primera conclusión, es preciso detenerse de nuevo y analizar el sentido de la expresión de «titularidad estatal y competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y sus Organismos Autónomos». Viene a decir sencillamente que la garantía del Estado se aplica con carácter único en aquellas instituciones en las que el Ministerio de Cultura ostenta la titularidad y, además, la competencia exclusiva en su gestión. Por lo tanto, quedan fuera de su ámbito de aplicación todos aquellos museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya gestión ha sido transferida a las distintas Comunidades Autónomas y, por descontado, los de titularidad no estatal.

Este planteamiento, no obstante, ha sido discutido con mayor o menor ardor por algunas Comunidades Autónomas y museos autonómicos, que reclaman el acceso a este, sin duda, apetitoso beneficio. La petición, hasta el momento, ha sido desoída por las instancias estatales. La explicación es aparentemente sencilla: tú puedes responder de aquello que está en tu casa, pero no en casa ajena, donde careces de cualquier facultad de control sobre las instalaciones y los medios humanos y, por tanto, sobre los riesgos potenciales. En cualquier caso, nada impide que las Comunidades Autónomas que así lo deseen creen sus propios sistemas de aseguramiento público de ámbito autonómico, iniciativa que probablemente no se demore mucho en el tiempo.

Por otro lado, la expresión «Organismos Autónomos» ha sido sustituida en las últimas leyes de presupuestos por la de «Organismos Públicos adscritos» -que comprende, de acuerdo con la terminología utilizada en la Ley 6/1997 de 14 de abril, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), los Organismos Autónomos y otros entes de derecho público con un estatuto jurídico particular- al objeto de contemplar la mutación jurídica que ha experimentado el Museo Nacional del Prado.

Este era el punto de partida. Con el paso del tiempo, no obstante, y como respuesta al imparable incremento de la actividad expositiva del Estado, que se lleva a cabo desde diversas instancias, se ha considerado necesario ir ampliando el número de beneficiarios de la garantía, siempre de titularidad estatal. Se han utilizado para ello las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

De este modo, de acuerdo con la normativa marco y la disposición adicional sexta de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, la relación de beneficiarios de la garantía del Estado quedaría actualmente de la siguiente manera:

- a) Museos, bibliotecas o archivos de titularidad estatal y competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y sus Organismos Públicos adscritos



5. Salvador Dalí. *El gran masturbador*. MNCA Reina Sofía (Foto: © Salvador Dalí. Fundación Gala-Salvador Dalí. VEGAP, Madrid, 2006).

(Museo Nacional del Prado y los Organismos Autónomos, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Biblioteca Nacional e Instituto Nacional de las Artes Escénicas y la Música, del que depende el Museo del Teatro).

- b) Sedes de la Fundación Thyssen-Bornemisza.
- c) Patrimonio Nacional.
- d) Exposiciones organizadas por la «Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior» y por la «Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales» que se celebren en instituciones dependientes de la Administración General del Estado.

Este marco general de aplicación nos lleva en ocasiones a situaciones sorprendentes y ciertamente incongruentes, como que una sociedad estatal pueda solicitar la garantía del Estado para una exposición que se celebre, supongamos, en el Museo del Ejército; en cambio, éste no podría hacerlo para una exposición organizada por él mismo. Voy más allá: de acuerdo con la redacción actual, una sociedad estatal podría solicitar la garantía del Estado para una exposición a celebrar en cualquier institución dependiente de la Administración General del Estado, incluso en el exterior, sin siquiera la exigencia de la titularidad¹⁰ ni de que se trate de un museo, archivo o biblioteca. Es decir, el margen de actuación de las sociedades estatales excede incluso el establecido para el propio Ministerio de Cultura.

¹⁰ Aquí el término «dependencia» habría que tomarlo como sinónimo de gestión, independientemente de la titularidad.



6. Francisco de Goya. *La vendimia*
(Foto: Museo Nacional del Prado).

El resultado de todo ello es una regulación poco coherente, confusa y discriminatoria para algunos organismos e instituciones de titularidad estatal, que habrá necesariamente que aclarar y sistematizar en el futuro. A mi entender, nada impediría conceder la garantía del Estado a cualquier institución estatal que organice una exposición en una dependencia del Estado siempre y

¹¹ La solicitud ha de presentarse debidamente cumplimentada en los términos previstos por el artículo 2.2 del Real Decreto 1680/1991.

¹² La Orden Ministerial expresa el compromiso de indemnización asumido por el Estado, las condiciones específicas de la garantía otorgada y las obligaciones de la institución cesionaria, incorporándose a la misma una relación de las obras aseguradas con sus correspondientes valores de seguro. Finalmente se procede a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, si bien ésta no es requisito necesario para la validez de la garantía, que despliega sus efectos desde el momento mismo de la firma.

cuando la misma disponga de las condiciones idóneas para exponer bienes culturales y garantice las necesarias medidas de seguridad. Igualmente podría contemplarse la posibilidad -así lo hacen algunos países- de aplicar la garantía a grandes exposiciones organizadas en el exterior que sean de importancia excepcional para la difusión de la cultura del país, aunque se celebren en instituciones ajenas, siempre que, de nuevo, estén plenamente garantizadas las óptimas condiciones de exhibición.

Cobertura, exclusiones e indemnización

La garantía del Estado es un compromiso entre el titular del bien y el Estado español, que es el que presta la cobertura; la institución organizadora se limita a formalizar el acuerdo entre ambas partes, solicitando la garantía y recabando la autorización de los propietarios de las obras¹¹. Su concesión tiene carácter discrecional, si bien hasta ahora, en la práctica, el único condicionante para su otorgamiento lo constituye la existencia en ese momento de crédito presupuestario suficiente. El compromiso del Estado se otorga a través de una Orden del Ministerio de Cultura¹², siendo la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, la encargada de recibir y sustanciar las solicitudes.

Tal y como se expresa en el artículo 1.1 del Real Decreto 1680/1991, la garantía del Estado cubre la destrucción, pérdida, sustracción o daño de los bienes asegurados desde el momento de la recogida de las obras en sus lugares de origen hasta su devolución en esos mismos lugares o, en su caso, en aquellos designados por el cedente. Se trata, pues, de un seguro «clavo a clavo» que en principio cubre todos los riesgos a que se hayan sometidos los bienes.

No obstante, en el artículo 5 aparecen recogidas una serie de exclusiones o supuestos en los que no opera la cobertura, por otra parte, habituales en cualquier seguro; concretamente la destrucción, pérdida, sustracción o daño de las obras debidos a:

- a) «Vicio propio o cualidad intrínseca del bien objeto de garantía».
- b) «El simple transcurso del tiempo».
- c) «La acción u omisión deliberada del cedente de la obra, sus empleados o agentes».
- d) «Incautación, retención, embargo de la obra o medida similar instada por un tercero y acordada por el órgano competente»¹³.
- e) «Explosión nuclear».

Leído el precepto *contrario sensu*, sólo queda concluir que todo aquello que no aparezca recogido en las exclusiones anteriores queda implícitamente incluido o cubierto por la garantía del Estado (por ejemplo, los daños por actos terroristas sí estarían incluidos¹⁴).

El Real Decreto 1680/1991 prevé un sistema combinado de aseguramiento: por una parte, establece una cantidad inicial hasta un determinado límite o franquicia, que ha de ser cubierta por una compañía aseguradora privada contratada por la institución organizadora; por encima de ese límite, es el Estado quien asume la responsabilidad indemnizatoria. Los valores de la franquicia aparecen recogidos en el artículo 6 del Real Decreto 1680/1991 y se determinan, por tramos, en función del valor total asegurado por la garantía.

El fin último de la franquicia es discriminar y excluir de la cobertura estatal los siniestros de pequeña cuantía -los más frecuentes-, con el objeto de reducir a la mínima expresión los casos que den lugar a indemnización por parte del Estado.

La cuantía de las indemnizaciones a otorgar, en su caso, por el Estado se determina según las siguientes reglas (artículo 6):

- a) «Por pérdida, sustracción o destrucción de la obra, el Ministerio de Cultura abonará al cedente de ésta una cantidad igual al valor de la obra declarado en la solicitud y reconocido en la Orden de otorgamiento de la garantía del Estado.



7. Edward Hopper. *Habitación de hotel*
(Foto: Museo Thyssen-Bornemisza).

- b) Por daño de la obra, la indemnización comprenderá:
 - el coste razonable de la restauración de la obra establecido de mutuo acuerdo entre el cedente y el Ministerio de Cultura o, de no llegar a tal acuerdo, el determinado por un perito mutuamente aceptado por ambas partes, y
 - una cantidad igual a la depreciación en el valor de mercado de la obra después de la restauración, estableciéndose dicha cantidad de mutuo acuerdo entre el cedente y el Ministerio de Cultura o, en caso de no existir tal acuerdo, el determinado por un perito aceptado por ambas partes»¹⁵.

El importe de la indemnización no podrá exceder del valor de la obra declarado en la solicitud y reconocido en la Orden Ministerial. Es decir, en ningún momento la indemnización puede conllevar un enriquecimiento

¹³ Nos referimos en este caso a un órgano jurisdiccional. Se podría dar en supuestos en los que hubiese algún tipo de controversia o reclamación relacionada con la propiedad del bien, de tal manera que un juez, llegado el caso, pudiese acordar alguna de las medidas enunciadas.

¹⁴ Se puede decir que la garantía del Estado, al incluir los daños por actos terroristas, amplía el ámbito de cobertura normal que ofrecen últimamente algunas compañías comerciales, que excluyen este riesgo del seguro «clavo a clavo» tipo y es preciso contratarlo aparte, con el consiguiente sobrecoste.

¹⁵ La indemnización comprende, por tanto y como es habitual en los seguros comerciales, restauración y demérito.

injusto para el propietario de la obra, principio de carácter general en la teoría del seguro.

Una vez abonada la indemnización, la Administración del Estado se haya facultada para repetir contra los responsables del daño, aunque en el caso de transportistas o montadores existe una cláusula de exoneración de responsabilidad -imprescindible en coberturas de este tipo-, de manera que estos responden únicamente en los supuestos de negligencia grave o dolo.

Consideraciones finales

Desde el momento de la creación de la garantía del Estado en España hemos asistido a una lenta y progresiva implantación de esta figura, particularmente en los últimos años, en los que se ha logrado una cierta consolidación de la misma. Además del conocimiento cada vez más amplio que de ella tienen los profesionales de los museos, tal consolidación ha venido inducida en gran medida por el paulatino incremento de los importes máximos por exposición y de los importes totales anuales afectados a la garantía del Estado. Consecuentemente, son cada vez más los depósitos, las exposiciones y las instituciones beneficiadas¹⁶ (tabla 2).

No obstante, y a pesar del incremento, en determinadas épocas del año las cantidades consignadas son insuficientes para atender todas las solicitudes. Quisiera, por ello, volver sobre una idea adelantada en la introducción: el fin y resultado último de la garantía del Estado es el ahorro en primas de seguros para las arcas públicas. Por tanto, a más exposiciones cubiertas, mayor ahorro, lo cual aconsejaría disponer de un crédito lo suficientemente amplio como para dar respuesta a todas las solicitudes que se presentan, meta

todavía no alcanzada, si bien es preciso señalar que la voluntad del Ministerio de Cultura apunta claramente en esa dirección.

El movimiento de bienes culturales tiene, hoy en día, una clarísima y creciente dimensión internacional y son cada vez más los países que están estableciendo sistemas públicos de aseguramiento. Aunque los grandes museos actualmente recurren a esta fórmula de forma casi sistemática, existen todavía bastantes reticencias por parte de los prestadores de bienes culturales, especialmente los particulares, a aceptar esta modalidad de aseguramiento. Tales recelos vienen determinados, en gran parte, por la variedad de sistemas de garantía del Estado existentes en los diversos países¹⁷, por la ausencia de normalización terminológica a nivel internacional y por la falta de claridad de los textos jurídicos que les sirven de cobertura. Todo ello introduce un componente de incertidumbre e inseguridad jurídica que en ocasiones determina que el prestador no acepte la garantía del Estado.

En el caso de España, a pesar de contar con el soporte normativo, la regulación es ciertamente confusa, en ocasiones deficiente, en gran parte por el inadecuado tratamiento sistemático de los distintos aspectos que integran un sistema de aseguramiento y el desconocimiento u omisión de la terminología y los usos propios del ámbito asegurador. Urge, por tanto, una revisión legislativa a fin de actualizar y sistematizar el marco normativo y adaptarlo desde el punto de vista terminológico al lenguaje internacional específico de los seguros de bienes culturales.

Conscientes del extraordinario impacto de esta figura en el movimiento de bienes culturales y en la promoción de la cultura en todo el espacio europeo, desde el Consejo y la Comisión Europea se está animando a los distintos países a corregir estas deficiencias, así como a dar la máxima difusión a sus sistemas de garantía pública, principalmente a través de internet, y posibilitar el acceso a la información en varios idiomas. Por último, estas instituciones realizan una recomendación

¹⁶ Ver cuadro de la evolución en los últimos cinco años. Quisiera, no obstante y a título comparativo, apuntar que el Reino Unido -quizás el país con un sistema más claro, completo y desarrollado- en el año 2003 dio cobertura a alrededor de 120 exposiciones.

¹⁷ Dependiendo del país varían, por ejemplo, los riesgos cubiertos, los beneficiarios o los sistemas de resarcimiento.

EVOLUCIÓN 2001-2005				
	IMPORTE TOTAL ANUAL	IMPORTE POR EXPOSICIÓN	N.º EXPOSICIONES	N.º DEPÓSITOS
2001	360.610.000 €	90.150.000,00 €	6	3
2002	360.610.000 €	90.150.000,00 €	7	3
2003	1.050.000.000 €	120.200.000,00 €	7	3
2004	1.600.000.000 €	200.000.000,00 €	10	6
2005	1.600.000.000 €	200.000.000,00 €	14	6

Tabla 2: Evolución del importe otorgado por garantía del Estado entre los años 2001 y 2005.

esencial: que tanto los Estados como los profesionales de los museos acepten, como norma general, las garantías del Estado de los demás países europeos, requisito ineludible para la reciprocidad y plena efectividad de los sistemas públicos de aseguramiento.