

# EL FOMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL A TRAVÉS DE VÍAS NO FISCALES O PRESUPUESTARIAS: NUEVOS CANALES PARA EL ESTÍMULO DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR

Leonardo J. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ (1)

## Resumen

*Hoy en día resulta indiscutible que la protección del Patrimonio cultural constituye un cometido que depende, para su éxito, de una intensa colaboración entre sujetos públicos y privados, muy especialmente en el caso de países dotados de una gran riqueza patrimonial. El legislador estatal español ha tratado de estimular dicha colaboración estableciendo principalmente incentivos fiscales dirigidos a los potenciales colaboradores del sector privado. Pero estas técnicas no son las únicas ni necesariamente las más efectivas en sus propósitos. El presente trabajo pretende aportar un análisis profundo de aquellas medidas de fomento no fiscal o presupuestario, menos conocidas y estudiadas, que han sido incorporadas progresivamente en la legislación autonómica española sobre Patrimonio cultural, procurando su identificación, sistematización y estudio comparado en las diecisiete Leyes autonómicas vigentes, a los efectos de ofrecer después una valoración de conjunto que identifique tanto sus fortalezas como sus carencias.*

## Abstract

*It is not disputed nowadays that the protection of cultural heritage is a task that depends for its success on an intense collaboration between public and private subjects, especially in the case of countries having a rich heritage. The Spanish state legislator has tried to encourage such collaboration mainly by providing tax incentives for potential private sector partners. But these techniques are not the only or necessarily the most effective in their purposes. This paper provides a detailed analysis of those other promotion measures, less known and studied, which have been included progressively in the Spanish regional legislation on cultural heritage. The concrete aims are to provide their identification, systematic and comparative study over the seventeen Cultural heritage regional Acts, in order to give, finally, an overall assessment identifying both its strengths and weaknesses.*

---

(1) Profesor titular de Derecho administrativo, Universidad de Granada. lsmesa@vgr.es

## Palabras clave

*Patrimonio cultural, actividad pública de fomento cultural, ayudas no fiscales, subvenciones, voluntariado cultural, esponsorización de bienes culturales.*

## Key words

*Cultural heritage, public promotion activity, no tax incentives, grants, cultural volunteering, sponsorship of cultural property*

SUMARIO: I. Presentación: el potencial de la participación privada en el sector de los bienes culturales; II. El fomento en las leyes del patrimonio cultural de las CC.AA.: pasos hacia la superación del modelo de la ley del patrimonio histórico español; III. Las técnicas de fomento no fiscal en las leyes del Patrimonio Cultural: su implementación en el Derecho autonómico; 1. Medidas de contenido económico dirigidas a propietarios; a) Subvenciones y ayudas económicas directas; b) Dación de bienes culturales en pago de deudas con la Administración; c) Aceptación de herencias, legados y donaciones de particulares; 2. Medidas no económicas basadas en una intervención material de la Administración dirigidas a propietarios; a) Asesoramiento y asistencia técnica; b) Ejecución subsidiaria de obras de conservación a cargo de la Administración; 3. Medidas para el fomento de la participación privada de terceros no propietarios; a) Medidas para el estímulo público de la participación de inversión privada a cargo de terceros no titulares de los bienes en acciones de fomento; b) Medidas proyectadas sobre la gestión y uso de bienes inmuebles: la cesión del uso y otras vías para el fomento de la participación privada (creación de consorcios y patronatos); 4. Medidas de fomento honorífico: a) Distinciones honoríficas; b) El fomento del voluntariado cultural; 5. Otros mandatos y medidas aplicables en concretos ámbitos de intervención; a) Medidas de fomento para la mejora del acceso de los ciudadanos; b) Medidas de fomento para la documentación y divulgación; c) Medidas de fomento en materia de formación y educación; IV. Nuevas vías para la implementación de la participación privada: breve mención a la esponsorización de bienes culturales a la luz de la experiencia italiana ¿una medida exportable a nuestro ordenamiento?; V. Valoraciones finales; VI. Bibliografía citada.

## I. PRESENTACIÓN: EL POTENCIAL DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR DE LOS BIENES CULTURALES

«Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad». Así comienza el dictado del artículo 46 de nuestra Carta Magna: proclamando un principio rector que habrá de informar necesariamente tanto el diseño como la actuación de las políticas públicas adoptadas en nuestra nación en relación con dicho Patrimonio. En el caso de naciones como la nuestra, encuadrable por su ingente riqueza patrimonial entre los que el prestigioso investigador J. H. Merryman denominaría «Estados fuente» (2), pretender que el objetivo de este mandato

---

(2) Este autor distingue, en el ámbito de la tutela del Patrimonio cultural (con particular referencia al control del mercado del arte), entre *Estados fuente* y *Estados mercado*, donde los primeros,

sea íntegramente satisfecho con la sola actuación de los poderes públicos constituye, bien es cierto, un imposible, más aún en un escenario como el actual, en el que el intervencionismo del Estado adelgaza ante los efectos de una crisis económica y financiera que, además, golpea intensamente en sectores como el de la cultura (3). Más que nunca, por tanto, se hace válida la reflexión de Álvarez Álvarez, quien, ante la insuficiencia de la actuación pública, valoraba que «la capacidad multiplicadora de actuaciones en defensa del Patrimonio que late en la sociedad es casi el único método de recuperar y mantener nuestro variado y disperso Patrimonio Cultural. Las fuerzas de la sociedad, despertándolas y ordenándolas, son inmensas» (4). Fuerzas que pueden provenir tanto de iniciativas sin ánimo de lucro, como la acción del voluntariado (dotada de un gran potencial y tan deficientemente impulsada en nuestro país) (5), las ONGs (6) o las asociaciones privadas ligadas al sector (7), como de la movilización del capital privado (no solo el correspondiente a propieta-

---

caracterizados por su mayor riqueza en bienes culturales, son los llamados a satisfacer la demanda generada en los restantes (los *Estados mercado*). El modelo jurídico de tutela de los bienes culturales implantado en estos *Estados fuente* vendrá marcado por una fuerte patrimonialización nacional y un régimen dirigido a garantizar la permanencia de dichos bienes en el territorio nacional (*vid.* MERRYMAN, J. H., «A licit international trade in cultural objects», en BRIAT, M. & FREEDBERG, J. A. (comps.), *Legal Aspects of International Trade in Art*, Kluwer Law International, La Haya, 1996, pp. 3-46).

(3) Según los datos que trascienden de los análisis realizados en prensa, si bien para el presente año 2015 la inversión pública se ha incrementado en un 4'3% en cultura, las partidas dedicadas específicamente a la protección y conservación del Patrimonio cultural, tradicionalmente insuficientes, han experimentado un recorte en los Presupuestos Generales del Estado que asciende al 52% en relación con la situación de 2011, pasando de 45,9 millones de euros en ayudas a una previsión de sólo 24,7 millones para 2015 ([http://www.elconfidencial.com/cultura/2014-10-01/el-gobierno-descarta-conservar-y-proteger-el-patrimonio-historico-y-cultural\\_220917/](http://www.elconfidencial.com/cultura/2014-10-01/el-gobierno-descarta-conservar-y-proteger-el-patrimonio-historico-y-cultural_220917/), último acceso 29/03/2015).

(4) ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., «El Patrimonio Cultural. De donde venimos, dónde estamos y a dónde vamos», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, p. 29.

(5) Aunque el voluntariado cultural constituya un fenómeno relativamente reciente en nuestro país y no pueda compararse en su intensidad con la dimensión que alcanza en otros Estados donde cuenta con una mayor tradición, los números dan fe de su potencial: la media de incremento anual de voluntarios en España se ha estimado en 125.000 personas, de los cuales el 57% son jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años. Cerca de un 10% de los ciudadanos implicados en asociaciones de voluntariado lo están en una asociación de carácter cultural [Así lo revela el análisis estadístico realizado por el grupo de investigación *European Values Studies* y recogido en GÓMEZ VÍLCHEZ, M. S., «El voluntariado cultural», *Mediamusea*, núm. 2, 2008, <http://mediamusea.files.wordpress.com/2008/02/voluntariado-cultural.pdf>, p. 19 (último acceso: 29/03/2015)].

(6) Fórmula en la que se comprenden instituciones de gran prestigio internacional, como el caso del ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), junto a otras que proyectan especialmente su acción hacia la cooperación internacional, como *Restauradores Sin Fronteras*.

(7) Más allá del ciudadano como individuo singular, la acción de los particulares en el plano cultural y, más concretamente, en cuanto afecta a la protección del Patrimonio, puede articularse también desde la configuración de una intervención colectiva desinteresada mediante el recurso a formas asociativas. En este marco, junto a grandes asociaciones, fundadas bajo modelos importados de más allá de nuestras fronteras (caso de *Hispania Nostra* o *ICOMOS-España*), puede hacerse alusión al frecuente fenómeno de las asociaciones de «Amigos del Patrimonio», de carácter fundamentalmente local o regional. Con independencia de la gran amplitud de campos en los que puede hacerse efectiva la colaboración volcada por estas entidades en la persecución de fines públicos (*vid.* GUASTI, F., «Il ruolo degli enti privati nella tutela dei beni culturali ed ambientali. Aspetti giuridici», *Rivista del Notariato*, 1989, I, p. 518), interesa destacar su potencial como interlocutor frente a la Administración en representación de la opinión de sectores especializados y de la opinión pública en general (en este sentido, *vid.* GAZZERI, N., «A proposito del d. lg. 112/1998: e il volontariato organizzato?», *Aedon*, núm. 1, 1998). Para un análisis más profundo del papel de estas asociaciones, permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «El ciudadano ante el Patrimonio cultural: algunas reflexiones en

rios y titulares de los bienes culturales, primeros interesados en la inversión, sino también aquel que tiene su origen en entidades financieras y grandes empresas) (8).

Sin embargo, la capacidad de «despertar y ordenar» esas fuerzas privadas, que deberá plasmarse en la actividad de fomento desempeñada por los poderes públicos en este sector, va a encontrar otros obstáculos añadidos a los ya mencionados, que emanan del enfoque que tradicionalmente ha presentado el diseño del sector normativo del Patrimonio cultural en nuestro país, presidido, de una parte, por un fuerte dirigismo público, y de otra, por un predominio del recurso a técnicas de limitación y control de la actividad privada (la denominada «tutela negativa», en oposición a la positiva, basada en medidas de estímulo y promoción). La primera faceta se verá reflejada en una notoria desconfianza hacia la participación privada (aun cuando la misma es desinteresada), donde sin duda ha pesado mucho nuestra configuración como «Estado fuente» en el sentido que se apuntaba más arriba. La segunda se traduce en un sistema legislativo que ha venido saturando de deberes y cargas a los propietarios de bienes culturales sin que se hayan previsto, tal y como viene denunciando desde hace mucho tiempo la doctrina, suficientes medidas públicas de apoyo para compensarles por ello (9), situación que dificulta o imposibilita la percepción de los gastos en Patrimonio como una inversión provechosa (una percepción que, en no pocas ocasiones, también falla en los propios poderes públicos, que ven en estas intervenciones una menor rentabilidad política) (10).

Heredera de estas señas, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE), primer modelo normativo adoptado para el conjunto del sector en nuestra actual democracia, adolece de un sistema de fomento adecuadamente compensado. A ello se añade el dato de que el mismo concentra su atención casi exclusivamente en la adopción medidas referidas al plano fiscal o

---

torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección», *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, núm. 15, 2014, pp. 369 y ss.

(8) Por cuanto afecta a uno de los ejemplos más destacables en este apartado, como es la labor de las fundaciones de origen bancario (aminorada hoy a resultas de la crisis económica, pero enormemente fructífera en el pasado reciente), permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Il ruolo dei soggetti privati nel quadro degli interventi pubblici riguardanti la conservazione ed il restauro dei beni culturali: il caso delle fondazioni bancarie», en MIGNONE, C.; PERICU, G. & ROVERSI MONACO, F., *Le esternalizzazioni*, Bononia University Press, Bolonia, 2007, pp. 411-430.

(9) Tomás Ramón FERNÁNDEZ lo advertía ya desde antes del efectivo desarrollo legislativo del sector tras la aprobación de la Constitución del 78: «Es, en fin, evidente que las técnicas de policía, en las que ha radicado y radica el centro de gravedad del sistema, no bastan por sí solas, por muy rigurosas que sean, para asegurar un adecuado nivel de conservación. Imponer el deber de conservar, que es una carga pesada, sin ofrecer al mismo tiempo a los obligados a ello alicientes y compensaciones adecuadas es una actitud condenada de antemano al fracaso» (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 60, 1978, pp. 21-22). En ausencia de mecanismos que garanticen una compensación adecuada, un sistema de tutela articulado en buena parte sobre la imposición al propietario del deber de conservación (que siempre conlleva importantes gastos económicos) quedaría abocado sin remedio al fracaso.

(10) Así lo denuncia ALONSO IBÁÑEZ, refiriéndose a la preferencia por la inversión en nuevas infraestructuras culturales que se ha manifestado en el caso de las políticas desarrolladas en Asturias. Ante ello, la autora concluirá que «sigue pues sin considerarse que los gastos asociados a la conservación de los bienes culturales que gozan de protección como patrimonio cultural no son solo, ni de forma sustancial, gasto consuntivo, sino inversión, inversión productiva» (*vid.* ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «Balance de la Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural en su décimo aniversario», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 16, 2012, pp. 127.

presupuestario, un factor que reduce considerablemente las posibilidades de estímulo (donde cabría el recurso a muchas otras técnicas) al tiempo que no satisface la totalidad de las necesidades que presenta la intervención en el sector, dado que no todas se refieren a la faceta de la financiación (piénsese en la complejidad técnica de las intervenciones o en la falta de conocimiento y de sensibilización con respecto al propio Patrimonio).

Es por todo ello que el presente estudio centrará la atención en identificar y valorar aquellas otras medidas de naturaleza no fiscal de las que podría beneficiarse este sector en aras de una más equilibrada compensación del régimen de tutela pública «negativa» o limitadora, objetivo para el que resulta provechoso el análisis de las Leyes autonómicas de referencia en materia de Patrimonio Cultural, cuya aprobación escalonada en el tiempo ha facilitado la sucesiva incorporación de nuevas medidas encuadrables en la categoría apuntada. El análisis de los contenidos de estas Leyes, que se traducirá en un intento de sistematizar las tipologías de los instrumentos incorporados, llevará finalmente a valorar, en las conclusiones, el impacto de las mismas en la mejora del sistema de fomento previsto para el sector del Patrimonio cultural, a la vez que se identificarán sus principales deficiencias y carencias. En relación con estas últimas se justifica una breve mirada al derecho comparado, a los efectos de poner en valor la figura de la esponsorización (tal y como se contempla en el ordenamiento italiano) como un recurso sumamente atractivo para ampliar el estímulo de la tan necesaria participación privada.

## **II. EL FOMENTO EN LAS LEYES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LAS CC.AA.: PASOS HACIA LA SUPERACIÓN DEL MODELO DE LA LEY DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL**

El sector normativo referido a la protección del Patrimonio cultural presenta un déficit tradicional por cuanto se refiere a la faceta de las medidas de fomento efectivamente contempladas en los textos legales de referencia, con el añadido de la descompensación, identificable en estos últimos, entre las medidas de estímulo o incentivo y las que conllevan una limitación de los derechos de los particulares, con claro predominio de las segundas.

En este sentido, la LPHE, texto de referencia en el plano estatal que cuenta ya con 30 años de vigencia, representa un modelo claramente aquejado de las referidas carencias. En el mismo, la exigua batería de medidas de estímulo contempladas en su Título VIII se proyecta, en su práctica totalidad, sobre el plano fiscal o presupuestario. Al margen de las mismas tan solo resultan destacables la previsión del artículo 67, en el que se impone al Gobierno estatal la adopción de medidas que favorezcan el acceso al crédito oficial para intervenciones de conservación o de prospección y excavación arqueológicas, así como la posibilidad de conceder ayudas en forma de anticipo reintegrable para el cumplimiento del deber de conservación, prevista fuera del Título dedicado al fomento (artículo 36.3 LPHE). La primera de estas medidas no fiscales queda notablemente acotada en su ámbito objetivo de aplicación (dado que la misma se limita a los bienes que cuentan con la declaración de Interés Cultural, en adelante referidos como BICs), al tiempo que es la única que no cuenta con algún tipo de precisión ni desarrollo por vía reglamen-

taria (a la vista de lo dispuesto en el Título IV del RD 111/1986, de 10 de enero, principal norma de desarrollo de la LPHE). Resulta también muy significativo que en el citado Título de la LPHE ni siquiera se haya hecho mención al instrumento de las ayudas directas (prácticamente omnipresente en la legislación autonómica, como comprobaremos) como una posible vía de estímulo a la participación privada en las aludidas tareas de conservación del Patrimonio, limitándose el único supuesto aportado al mencionado artículo 36.3 LPHE. Aunque ello no ha implicado que el Ministerio competente no haya desarrollado programas en los que recurre a este instrumento (11), lo cierto es que la ausencia de, al menos, un mandato programático proyectado sobre la generación de programas de ayudas periódicos y estables, constituye otro factor que es claro reflejo de que en el diseño de la LPHE el desarrollo de los instrumentos de fomento no constituyó un capítulo prioritario.

Frente a estas carencias detectadas en la acción de fomento regulada en la legislación estatal de referencia, resulta bien distinto el panorama normativo que se abre actualmente en el plano regional donde, a día de hoy, todas y cada una de las CC.AA., gracias al ejercicio de las amplias competencias que se les reconocieron al efecto (12), cuentan con su propia Ley de referencia en materia Patrimonio cultural. En estas normas, tal y como se analizará en el presente apartado, se ha manifestado un aumento notable del número de técnicas e instrumentos de fomento de carácter no fiscal. Esta tendencia de conjunto se ha visto favorecida por el hecho de que la aprobación de las mismas (así como sus reformas) se ha producido en cascada a lo largo del tiempo (13), de forma que los textos legislativos más recientes han

---

(11) Baste referirse a la actividad subvencional desarrollada a través de los Planes específicos adoptados por el Ministerio (como el Plan de Catedrales, entre otros: *vid.* <http://ipce.mcu.es/conservacion/masplanes.html>).

(12) En virtud de la interpretación que ofreciera de las mismas la STC 17/1991, de 31 de enero.

(13) La primera Ley autonómica sobre Patrimonio cultural aprobada (en cuanto texto dotado con la aspiración de regular globalmente el sector en el plano autonómico) fue la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, mientras que la última C.A. en aprobar un texto de semejante calado ha sido la de Murcia, con la promulgación de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia. Por tanto, ha sido necesario un margen temporal de casi diecisiete años para ver completado el mapa regional configurado por los legisladores autonómicos para este sector. Este dilatado período de tiempo también ha facilitado que algunos de los textos legales más tempranamente aprobados hayan experimentado importantes reformas, tal y como ha ocurrido en los casos de las CC.AA. de Andalucía (con la aprobación de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que deroga el texto de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico Andaluz), Madrid (que aprobó recientemente la Ley 3/2013, de 18 de junio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, por la que se deroga el texto originalmente vigente para este sector: la Ley 10/1998, de 9 de julio) o la propia Castilla-La Mancha (que con la promulgación de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, derogando en su práctica totalidad el texto de la LPHCLM de 1990). Dado que, en el tratamiento del presente epígrafe, las citas a las Leyes autonómicas de referencia hoy vigentes para el sector serán muy frecuentes, a continuación se advierte al lector de la nomenclatura que se usará para referirlas (en el siguiente listado figuran ordenadas en función de su sucesión temporal en la aprobación):

LPHCLM Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha (parcialmente derogada)

LPCVas	Ley 7/1990, de 3 de junio, del Patrimonio Cultural Vasco
LPCCat	Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán
LPCG	Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia
LPCVal	Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano
LPCCant	Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria
LPHIB	Ley 12/1998, de 21 de diciembre, de Patrimonio Histórico de las Illes Balears

venido a incorporar novedades en relación con los anteriormente aprobados, o bien modulaciones o mejoras con respecto a los instrumentos y técnicas preexistentes. Por otra parte, los legisladores autonómicos parecen haber optado por separarse de la línea marcada por la LPHE para el desarrollo del capítulo de fomento, en lo que quizás constituye un reconocimiento del mayor impacto de la competencia legislativa estatal en el ámbito fiscal de interés para este sector, o bien en una toma de conciencia de la escasa utilidad que representa el esfuerzo de precisar el alcance de los beneficios fiscales en una norma sectorial cuando la regulación de los tributos se manifiesta tan cambiante (14). Sin que de ello pueda deducirse una total desatención del legislador autonómico con respecto a las medidas de fomento de naturaleza fiscal o presupuestaria (15), la implementación operada en este campo por el Derecho autonómico con la incorporación de otras vías de fomento solo puede entenderse desde un nuevo posicionamiento que insiste en la necesidad de superar el modelo estatal en pro de otro que impulse con más fuerza y eficacia el concurso del sector privado en la conservación y puesta en valor del Patrimonio cultural.

En este sentido, constituye un elemento común a la mayoría de los textos legislativos la proclamación expresa del compromiso de las Administraciones autonó-

LPHC	Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias
LPCA	Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés
LPHCE	Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura
LPCPA	Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias
LPCCL	Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León
LPCHALR	Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja
LPCN	Ley 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra
LPCMur	Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
LPHA	Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (Deroga la antigua Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico Andaluz)
LPHMad	Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (Deroga la antigua Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid)
LPCCLM	Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha (Deroga parcialmente la antigua Ley 4/1990, de 30 de mayo)

Para una primera aproximación a la estructura y contenidos de la mayor parte de ellas se recomienda la consulta de FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 3, 1999, pp. 33-85.

(14) Extremo que se pondrá de manifiesto, en relación con los dictados de la LPHE, por el estudio aportado a este volumen por GARCÍA MARTÍNEZ (*vid.* GARCÍA MARTÍNEZ, A., «La protección del patrimonio histórico a través de la normativa fiscal», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2015, pp. 275-306).

(15) En efecto, los legisladores autonómicos no van a prescindir de regular medidas de tipo presupuestario, como la fijación de partidas mínimas para el sector en los Presupuestos Generales autonómicos [como la prevista en la Ley gallega, que asciende a un 0'15% (*vid.* art. 86.1 LPCG)], reservas de presupuestos de intervenciones concretas [como las aplicables en los presupuestos de excavaciones arqueológicas y exposiciones, previstas, respectivamente, para la conservación de bienes arqueológicos muebles hallados en ellas y para las obras que integren la exposición, respectivamente (*vid.* arts. 78.4 LPCHALR y 85 LPHA, con reservas de porcentajes del 10% en el primero y del 20% en el segundo)] u otras ya contempladas por la LPHE, como es el caso del 1% cultural [*vid.*, por ejemplo, con sus respectivas variantes en los detalles de la regulación, los arts. 86.2 LPCG; 93 LPCVal; 124 LPCCant; 80 LPHIB; 88 LPCA; 93 LPHC; 87. LPHCE; 99 LPCPA; 71 LPCCL; 78 LPCHALR; 84 LPHA; y 34.2 d) y 37 LPCCM], así como referencias a la vigencia de medidas ligadas al ámbito fiscal, si bien las mismas suelen consistir en un simple reenvío a la normativa que las contiene.

micas para potenciar la participación de entidades privadas en la financiación de actividades de interés público en materia de Patrimonio cultural, algo que ya se aprecia desde los enunciados de sus propios preámbulos (16). Aunque en la práctica totalidad de los casos, dicho compromiso queda expresado no como una obligación sino como una simple posibilidad (17), en el caso de la norma de más reciente aprobación, la Ley del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, sí se formula un mandato en términos imperativos (18). A estas previsiones se añadirán también otras que imponen a las Administraciones autonómicas el objetivo de coordinar su acción de fomento con aquella que desarrollen otras Administraciones (19), objetivo que se antoja crucial en términos de eficiencia del modelo generado.

### III. LAS TÉCNICAS DE FOMENTO NO FISCAL EN LAS LEYES DEL PATRIMONIO CULTURAL: SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO

Es a la luz de los principios y planteamientos apenas mencionados que las CC.AA. van a proceder a la implementación de las medidas de fomento, plasmándolas en los dictados de cada una de las Leyes que regulan, con carácter general, el régimen jurídico del Patrimonio cultural autonómico (en adelante, Leyes de referencia). En el presente apartado, se procede a identificarlas y clasificarlas (en función de su naturaleza y de los sujetos a los que se destinan), ofreciendo, según el caso, algunas valoraciones anticipadas con respecto a sus contenidos y repercusiones. En este sentido, aunque ha de reconocerse que la ausencia de previsión de determinadas medidas de fomento en estas Leyes de referencia no implicaría de por sí su inexistencia en el concreto ordenamiento autonómico (pudiendo ser incorporadas o concretadas en otras leyes especiales o en desarrollos reglamentarios), su efectiva inclusión o ausencia pueden considerarse una nota o criterio útil para su

(16) Muy significativo resulta el de la Ley de La Rioja, cuando declara «la convicción de que sólo la colaboración de todas las personas y la cooperación y entendimiento entre las diversas Administraciones Públicas puede llevar a buen término las finalidades de la norma» (*vid.* preámbulo LPCHALR). La Ley valenciana incide sobre la necesidad de alejarse de una «tutela negativa»: «Se trata con ello de fomentar el interés de los titulares de estos bienes en su conservación y mantenimiento, no por la vía, tantas veces inoperante por sí misma, de la obligación, la prohibición y la sanción, sino preferentemente mediante la cooperación pública al sostenimiento de las cargas que la naturaleza cultural de los bienes conlleva para sus propietarios» (Preámbulo LPCVal).

(17) La primera norma autonómica que aludió a esta cuestión fue la LPCCat y lo hizo en los siguientes términos: «La Generalidad puede propiciar la participación de entidades privadas y de particulares en la financiación de las actuaciones de fomento a las que se refiere este capítulo» (art. 54.4 LPCCat). Preceptos de Leyes posteriores siguen esta línea, como los arts. 83.4 LPCG; 123.5 LPCCant; 83.2 LPHCE; o 90.1 LPCA. Por su parte, el art. 88 LPCN hace referencia expresa al impulso del mecenazgo.

(18) «La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha *propiciará* la participación de entidades públicas, privadas y de particulares en la financiación de las actuaciones de fomento previstas en la ley» (art. 64.5 LPCCLM).

(19) Así ocurrirá, por ejemplo, en los arts. 8.1 y 102.1 LPCVas (en materia de subvenciones y ayudas, en el segundo caso); en el art. 3 LPCPA, en relación con las Entidades Locales; o en el art. 64 LPHCE, referido a la creación de museos y exposiciones (con mención expresa al instrumento de los convenios de colaboración).

análisis y valoración, en la medida en que las opciones adoptadas constituyen un reflejo de las prioridades y preocupaciones manifestadas por cada C.A. en la definición de la línea de actuación pública que pretende impulsar. Por otra parte, del análisis conjunto de todas ellas podrán extraerse valoraciones globales del grado de implantación de las mismas (no siempre generalizado ni homogéneo), así como del impacto real que se deriva de su implementación.

## 1. MEDIDAS DE CONTENIDO ECONÓMICO DIRIGIDAS A PROPIETARIOS

### A. Subvenciones y ayudas económicas directas

Las subvenciones o ayudas directas constituyen uno de los mecanismos de referencia para la actividad pública de fomento. En este sentido, no sorprende que las alusiones a estos instrumentos como cauces para estimular intervenciones de interés público dirigidas al Patrimonio cultural constituyan un dato generalizado en el marco dispuesto por las Leyes autonómicas de referencia para el sector. Diferente será la intensidad con la que cada legislador autonómico desarrolle el régimen de dichos instrumentos, precisando las modalidades que presentarán y sus concretos fines (20).

Por cuanto se refiere a los puntos en común de estas regulaciones, cabe destacar que, si bien todas ellas reconocen como actividades subvencionables todas aquellas que revisten un interés público para el sector, la mayor parte determinan como fines principales de estas ayudas los de conservación y protección del Patrimonio cultural, así como la compensación económica del cumplimiento de los muy diversos deberes que resultan imputables a los propietarios o poseedores de los bienes sometidos a protección (21) (sin que por ello se excluya la posibilidad de acceso de otras entidades públicas a concretas modalidades de ayudas). Esta tónica general, sin embargo, no será obstáculo para que en algunos casos el legislador opte por dedicar una referencia especial al empleo de este tipo de instrumentos proyectada hacia la satisfacción de otros fines específicos distintos de la conserva-

(20) En este sentido, contaremos con ejemplos que van desde una simple mención, como es el caso de la Ley de la Comunidad de Madrid [*vid.* art. 34.2 a) LPHMad; en este sentido, puede hacerse mención a las críticas sobre la «redacción laxa» del precepto formulada en el análisis de YAÑEZ, A., «Claroscuros normativos. Reflexiones a propósito de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 17, 2013, pp. 105 y ss.], hasta desarrollos plasmados en uno o más artículos de denso contenido, como es el caso de los modelos ofrecidos por las Leyes como las de Andalucía (ya era así en su primera versión de 1991, hoy derogada), Castilla y León o La Rioja, entre otras.

(21) Así se desprendía ya de las primeras regulaciones emanadas, que identificaban aquí una vía de colaboración con los particulares en los fines de conservación y recuperación (*vid.* art. 102 LPCVas y arts. 95 y 96 de la hoy derogada Ley del Patrimonio Histórico Andaluz). En esta línea, Leyes posteriores irán más allá, bien identificando un auténtico «deber» de la Administración, modulable en función de «la utilidad social que reportan y a las cargas que suponen para los propietarios» (*vid.* arts. 87 LPCVal y 81 LPHIB), bien asociando a la condición de titular del bien la garantía de «acceso preferente» a dichas ayudas (art. 84 LPCIB) o incluso un «derecho» [art. 55 b) LPCA]. En otras legislaciones autonómicas, sin embargo, la preferencia en el acceso a las ayudas públicas vendrá determinada en virtud de criterios objetivos referidos a las propias necesidades de los bienes (*vid.* arts. 76.3 LPCHALR y 91.3 LPHA, que dan preferencia a bienes necesitados de una mayor protección y conservación, así como de una mejor difusión).

ción, como es el caso del fomento del acceso de los ciudadanos para goce y disfrute del Patrimonio (22), su estudio o divulgación (23), o el propio acrecentamiento del mismo a través de nuevas adquisiciones de bienes (24). Del mismo modo, podremos hallar ayudas y subvenciones especiales dirigidas a concretas instituciones (25) o que se refieren a intervenciones específicas que afectan a concretas tipologías o modalidades de bienes, como es el caso de los Conjuntos Históricos (26), u otras caracterizadas por la especialidad de su régimen, como los bienes arqueológicos (27).

Con el objeto de dotar de cierta organización a las posibles acciones de fomento consistentes en ayudas y subvenciones, resulta generalizada la previsión que determina el deber de la Administración de elaborar un programa previo, habitualmente con carácter anual (28). Otras notas compartidas por los regímenes autonómicos dispuestos se proyectan sobre los principios informadores de la actividad de apoyo financiero que la Administración autonómica pondrá en acto a través de estos instrumentos específicos, pudiendo destacarse, entre otras, la referencia expresa a la aplicabilidad para este sector de los criterios y principios al uso en materia de ayudas públicas (29) o la inclusión de mandatos dirigidos a la adopción de medidas y condiciones en su régimen que permitan evitar la especulación con los bienes que de ellas se benefician (30).

El plantel de modalidades de ayudas económicas de naturaleza no fiscal o presupuestaria recogido en las Leyes autonómicas de Patrimonio resulta bastante amplio y, aunque las previsiones básicas de su régimen (en no pocas ocasiones

---

(22) Así ocurre en el caso de la Ley valenciana, que procede a regular en su art. 92 el régimen de una ayuda económica específica para el sostenimiento de la carga imputable al propietario de permitir el acceso a la visita pública del BIC de su titularidad en los términos previstos en el art. 32. LPCVal.

(23) *Vid.* art. 84 LPCG, con referencia expresa a las actividades de estudio y difusión.

(24) Resulta muy frecuente en las Leyes autonómicas sobre Patrimonio cultural el reconocimiento del acceso a crédito oficial como ayuda para la adquisición de bienes objeto de protección cultural, precisando que dicha adquisición permita asegurar que los bienes se destinen a un fin que garantice su protección (en este sentido se mueven las previsiones contempladas en los arts. 103.1 LPCVas, 56 LPCCat, 85 LPCG, 94 LPCVal y 123.1 LPCCant).

(25) En relación con las actividades desarrolladas por los museos, *vid.* art. 73.3 LPCHALR.

(26) Así, la ayuda prevista para el planeamiento de Conjuntos Históricos por la Ley extremeña (art. 86 LPHCE), también contemplada en la Ley andaluza (91.2 LPHA), que añade otra para las inversiones destinadas a eliminar contaminación visual o perceptiva en relación con bienes inmuebles (*vid.* art. 88.2 LPHA).

(27) A modo de ejemplo, el art. 91.2 LPHA, anteriormente citado, también identifica expresamente como objeto de posibles subvenciones directas la redacción de las cartas arqueológicas municipales.

(28) *Vid.*, entre otros, los arts. 102.2 LPCVas; 55.1 LPCCat; 91.1 y 93 LPCVal; y art. 83.1 LPHIB. En otros casos, como el de Castilla y León, este programa presenta carácter plurianual (*vid.* art. 70.6 LPCCCL). Debe considerarse también que en algunas CC.AA., las Leyes de referencia disponen la obligación de aprobar Planes, en los que se contempla la programación de las políticas de inversiones y subvenciones, determinando el carácter vinculante de los objetivos propuestos por el Plan (*vid.*, por ejemplo, arts. 127.4 LPCCan; 83 LPCA; 94.4 LPHC; o 96.4 LPCPA).

(29) *Vid.* arts. 54.1 LPCCat; 83.1 LPCG; 123.2 LPCCant; 83.1 LPHCE; 70.1 LPCCCL; 76.3 LPCHALR. El art. 91.2 LPHA.

(30) *Vid.* arts. 54.2 LPCCat, 83.2 LPCG; 123.3 LPCCant; 87.2 LPCN y 64.2 LPCCLM. El art. 84.2 LPHIB añade mención expresa a la necesaria fijación de obligaciones en contrapartida del propietario para la «mejora, conservación y utilización del bien», exigencia reproducen los arts. 76.4 LPCHALR; 91.2 LPCA; y 70.2 LPCCCL.

remitidas a desarrollo reglamentario) manifiesten diferencias puntuales, pueden considerarse bastante homogéneas en aquellas modalidades más comúnmente recogidas. Algunos textos legislativos, como es el caso de las Leyes de Aragón y Castilla y León, se han manifestado más atentos al incorporar una clasificación de las modalidades de ayudas (31), mientras que en los restantes casos resulta necesario recorrer el articulado de las medidas de fomento para identificarlas. A resultados de dicho análisis puede extraerse el siguiente listado de posibles modalidades:

- Subvenciones a fondo perdido (32).
- Anticipos reintegrables (33).
- Créditos refaccionarios (34).

---

(31) *Vid.*, respectivamente, art. 89.2 LPCA y art. 70.4 LPCCL.

(32) Esta modalidad se halla recogida de forma expresa en la LPCA [art. 89.2 c)], en la LPCCL [art. 70.4 c)] y en la LPCPA (art. 95.2 y 3), sin mayores especificaciones con respecto a su régimen.

(33) Representa una modalidad recogida en la mayor parte de las Leyes de referencia, si bien se da un tratamiento diferenciado a su ámbito objetivo de aplicación en función del tipo de intervención. Así, mientras lo habitual es que este último quede referido al supuesto de «obras de reparación urgente» que afecten, con carácter general, a bienes protegidos, algunas Leyes proceden a ampliarlo al no hacer acotaciones precisas sobre el tipo de intervención (*vid.* arts. 87.3 LPCN y 91.4 LPHA). La regulación del régimen de esta modalidad de ayudas suele remitirse al desarrollo reglamentario, pero en determinados casos se perfilan algunas notas del mismo, también con ciertas particularidades en función de la C.A. En este sentido, resulta generalizada la referencia a la necesaria constancia de la concesión de la ayuda mediante inscripción de la misma en los Inventarios o Catálogos así como en el Registro de la Propiedad en el caso de que afecte a bienes inmuebles. También ocurre así en las condiciones con las que se regula la eventual adquisición por parte de la Administración del bien objeto de la ayuda, donde se prevé, con carácter general como vía de reintegro del anticipo, que este último constituya un pago a cuenta a detractor del importe total de adquisición. Sin embargo, podrán detectarse singularidades por cuanto se refiere a los plazos en los que la Administración puede materializar dicho reintegro, que podrán remontarse a 5, 8, 10, 20 o 25 años, según el caso, coincidiendo la circunstancia de que los plazos más dilatados corresponden a las Leyes de más reciente aprobación, lo que constituye un reflejo de la tendencia del legislador a intensificar la garantía del interés público. Así, El plazo de 8 años es el que más frecuentemente se adopta (*vid.* arts. 55.2 LPCCat; 83.4 LPHIB; 91.3 LPCA; 87.3 LPCN). En algunas Leyes las soluciones son diferentes: la Ley vasca, primera en aprobarse, es la que mantiene el plazo más breve, que es de solo 5 años (*vid.* art. 102.3 LPCVas); en las Leyes de La Rioja y Castilla-La Mancha está establecido en 10 años (*vid.* art. 77.5 LPCHALR y art. 64.3 LPCCLM); en la Ley asturiana, en 20 (*vid.* art. 95.2 LPCPA); y, por último, en la Ley andaluza de 2007, en el plazo más dilatado de todos, que asciende a 25 años (*vid.* art. 91.4 LPHA, a diferencia de los 5 que se preveían en la versión de 1991). Por su parte, las Leyes de Galicia y Cantabria no fijan plazo alguno (*vid.* respectivamente arts. 83.5 LPCG y 123.6 LPCCant). Por último, cabe destacar que la Ley asturiana es la única que limita a los casos de expropiación los supuestos que pueden dar lugar al reintegro del anticipo por deducciones con cargo al precio (*vid.* art. 95.2 LPCPA), mientras que en las restantes Leyes se entiende también aplicable a los casos de adquisición por ejercicio de los derechos de tanteo y retracto reconocidos a la Administración.

(34) Esta modalidad de ayuda reviste un carácter excepcional, quedando limitada al caso de la Ley balear (art. 83.3 LPHIB) y referida de forma específica al fomento de las intervenciones de conservación practicadas sobre inmuebles. En virtud de la misma, la Administración, en su calidad de acreedora, adquiere un derecho de realización preferente que se proyectará sobre el bien inmueble que ha sido objeto de la intervención de conservación, derecho que le permite garantizar la devolución del anticipo. Al igual que ocurría con los anticipos reintegrables, la norma prevé también la inscripción del crédito como carga en el Registro de la Propiedad a través de una anotación preventiva (declarando la potestad de la Administración para instar a la misma y, llegado el caso, a la inscripción de la hipoteca resultante tras su conversión, de conformidad con cuanto disponen los artículos 92 a 95 de la Ley Hipotecaria, a la que la propia LPHIB reenvía). El precepto fija un plazo (8 años) dentro del cual, de producirse la adquisición del bien por parte de la Administración acreedora, la cuantía del crédito vendría satisfecha en concepto de pago a cuenta sobre el precio de adquisición (art. 83.4 LPHIB). Sin embargo y a diferencia de los anticipos, en este caso se hace referencia expresa a la posibilidad de

- Acceso a crédito oficial (35).
- Participación en ayudas para la rehabilitación de vivienda (36).
- Subvenciones de los intereses de préstamos.
- Préstamos concedidos por la Administración o a través de convenios establecidos con entidades financieras colaboradoras.
- Avales en garantía de préstamos concedidos por las entidades financieras (37).

condonación de la deuda, la cual podrá tener lugar «al finalizar satisfactoriamente las obras que se financien a su cargo».

(35) Constituye otra de las modalidades de ayuda más extendida en la legislación autonómica, lo que no es de extrañar en la medida en que el propio modelo de la LPHE ya la proponía entre sus exiguas vías de fomento no fiscal. El ámbito objetivo de este tipo de ayudas suele quedar acotado en función de dos factores: la naturaleza de la acción que se beneficiará de aquéllas y los concretos tipos de bienes efectivamente afectados por dichas actuaciones. En relación con el primer criterio, las referencias más comunes son las que incluyen a las obras de «conservación, mantenimiento, rehabilitación y excavación» (*vid.* arts. 55.3 LPCCat; 89.5 LPHC; y 84 LPHCE) así como a la adquisición de bienes con el fin de garantizar su conservación o su uso adecuado (*vid.* arts. 103.1 LPCVal; 94 LPCVal; 123.1 LPCCat; 82 LPHIB; y 77.2 LPCHALR), si bien las redacciones de los preceptos tienden a añadir a las mencionadas otras modalidades de intervención según el caso. Por cuanto respecta a las modalidades de bienes comprendidos también hallamos soluciones variadas, aunque la tendencia general es la inclusión, como mínimo, de aquellos bienes que cuentan con la declaración de BIC. En este sentido, el caso valenciano representa un ejemplo destacable entre los que apuestan por una configuración amplia del ámbito objetivo, en la medida en que, junto al amplio plantel de acciones que pueden acogerse al acceso al crédito oficial, abre también el abanico del espectro de bienes potencialmente afectables por la ayuda (comprendiendo a todos los bienes inventariados, pero también aquellos que «estén comprendidos en Conjuntos o Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas o Paleontológicas o Parques Culturales y en los entornos de protección de inmuebles declarados de interés cultural que se hallen sujetos a un Plan Especial o a las normas de protección establecidas en la propia declaración» (art. 94 *in fine* LPCVal). Además, la norma valenciana es una de las pocas que aporta algún dato más sobre las condiciones de acceso a este tipo de ayuda (generalizadamente reenviado al desarrollo reglamentario), imponiendo que, para el caso de bienes de naturaleza inmueble, las mismas sean «iguales, al menos, a las más ventajosas de las previstas más ventajosas previstas para la adquisición de viviendas de nueva construcción en la normativa sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda».

(36) Resultarán frecuentes en el panorama legislativo autonómico sectorial las llamadas a esta concreta vía de fomento, reflejo también de la transversalidad propia de la disciplina de los bienes culturales, en este caso proyectada sobre las políticas de protección y acceso a la vivienda. Conviene no olvidar que el fomento del uso habitacional de bienes protegidos constituye una de las principales garantías para impulsar la efectiva conservación de los bienes inmuebles dotados de interés cultural, especialmente si atendemos a los problemas de abandono y degradación que con frecuencia se han sustanciado en los centros históricos de nuestras ciudades (en este sentido, Tomás Ramón FERNÁNDEZ identifica tres modalidades de riesgos para los supuestos de centros históricos mal planificados en relación con la asignación de usos: «vaciamiento, «tugurización» o «museificación»», *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, Aranzadi, Elcano, 2001, p.105). Las referencias plasmadas con respecto a este recurso revestirán diverso alcance, yendo desde aquéllas que se limitan a proclamar su aplicabilidad a las intervenciones que afectan a la conservación o rehabilitación de inmuebles con uso habitacional integrados en los Patrimonios protegidos (*vid.* arts. 85 LPHCE, 88.1 LPHA y 25.7 LPCHALR), hasta aquellas otras que determinan la compatibilidad de dichas ayudas con otras propias del sector (art. 85 LPHIB; en relación con las normas que desarrollan estas medidas, *vid.* OLLERS VIVES, P. «La normativa sobre el Patrimonio Cultural en las Islas Baleares», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 17, 2013, p. 85 y ss.) o incluso las que anuncian la prioridad de la que van a gozar las intervenciones practicadas sobre dichos bienes a la hora de beneficiarse de las ayudas que se ofertarán bajo las políticas de protección pública de la vivienda (arts. 91.4 LPCVal y 95.4 LPCPA).

(37) Estas tres últimas modalidades de ayudas figuran mencionadas (aunque no desarrolladas) en las dos Leyes autonómicas que han optado por incluir una clasificación tipológica de las medidas de

Una vez identificadas las diversas fórmulas de fomento contempladas, cabe destacar que buena parte de las Leyes de referencia han optado por añadir algunas notas que informan el régimen jurídico de las mismas en relación con cuestiones concretas. Pueden clasificarse dichas notas generales en dos apartados: de una parte, las referidas a la previsión de los requisitos básicos para el acceso a su disfrute y la permanencia en el mismo, y de otra, las que determinan criterios generales para su cuantificación.

En el primer grupo, referido a los criterios de acceso y permanencia en el disfrute de estas ayudas, pueden identificarse los siguientes criterios generales: 1) la exclusión de los sujetos que incurren en el incumplimiento de los deberes (de entre los cuales, el más frecuentemente aludido es el deber de conservación) que les son imputables por la normativa de Patrimonio cultural en calidad de titulares de los bienes, quienes no podrán beneficiarse de las ayudas reguladas en ningún caso (38); 2) los costes de las medidas de conservación que pueden ser objeto de las ayudas serán solo aquellos que superen el límite de los deberes ordinarios de conservación y mantenimiento imputables al titular del bien (los beneficios proporcionados por las medidas de fomento únicamente podrán ser aplicables al exceso resultante) (39); 3) la carencia de medios económicos acreditada para asumir los costes que impone el deber de conservación del bien constituye un presupuesto que habilita el acceso a las ayudas (aquí, sin la limitación prevista en el punto anterior) (40); 4) el incumplimiento sobrevenido de los deberes, cargas o condiciones imputables al beneficiario de la ayuda mientras goce de la misma o incluso con posterioridad pueden determinar tanto la revocación como la eventual reducción de la cuantía de la ayuda y, llegado el caso, el reintegro total o parcial de la misma (41).

Las referencias dentro del segundo grupo de medidas al que hacíamos referencia son muy menores en número. De hecho, tan solo en dos de las Leyes autonómicas hallaremos alusiones a criterios para la determinación de la cuantía de las ayudas, referidas, concretamente, a los límites máximos que podrán presentar las

---

fomento aplicables. Nos referimos a las Leyes de Aragón (art. 89.2 LPCA) y Castilla y León (art. 70.4 a LPCCL).

(38) En este sentido se pronuncian los siguientes preceptos: art. 54.3 LPCCat; art. 83.3 LPCG; art. 123.4 LPCCant; art. 84.3 LPHIB; art. 91 LPCA; art. 70.3 LPCCL; art. 76.2 LPCHALR; art. 87.4 LPCN; y art. 64.4 LPCCLM. En una línea similar se manifiesta también la Ley vasca, aunque a través de una configuración no subjetiva sino objetiva del precepto: «no se entenderán incluidos en los importes concedidos los costos derivados del incumplimiento de las medidas de conservación resultantes de esta ley o de otras disposiciones aplicables» (art. 102.2 LPCVas). Dicha configuración favorecería que el particular pudiera no dejar de beneficiarse de las ayudas en los casos de incumplimiento parcial del deber de conservación (en relación con una parte o elemento específico del inmueble).

(39) *Id.* arts. 122.1 LPCCant; 89.1 LPHC; y 76.1 LPCHALR. Aunque con el curso de los años la normativa haya evolucionado en la precisión del alcance de los deberes de conservación, para su análisis y distinción del deber de conservación urbanística resulta de interés la lectura de uno de los primeros estudios abordados en ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El Patrimonio Histórico: destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 274 y ss.

(40) Así queda recogido en los arts. 122.2 LPCCant; 89.2 LPHC; y 76.1 LPCHALR.

(41) Así se establece en el art. 94 LPCA, donde se añade, además, que las cantidades que debieran de ser eventualmente reintegradas «devengarán el interés legal por el tiempo transcurrido desde su entrega al beneficiario». A todo ello añadirá la Ley riojana el recordatorio con respecto al tratamiento independizado de las posibles responsabilidades generadas como consecuencia del incumplimiento del particular (*vid.* 77.4 LPCHALR).

mismas. En este sentido, la Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria (artículo 122.4 LPCCant), como norma general, establece en un 50% del coste total de la intervención el tope máximo que podrá asumir la Administración a través de la concesión de ayudas para la restauración de BICs que sean propiedad de un particular. Añadiré, sin embargo, como supuesto excepcional, que en los casos en los que las obras deban ejecutarse «por imperativo de la conservación» de los bienes, dicho tope podrá verse elevado hasta los 2/3 del coste total de aquellas. Por su parte, la Ley canaria (artículo 89.4 LPHC) se limita a establecer un tope máximo de 2/3 del coste de las obras, refiriéndose en este caso a las restauraciones de «bienes históricos propiedad de particulares», alusión que amplía el ámbito objetivo en relación con lo dispuesto por la legislación cántabra (42).

### B. Dación de bienes culturales en pago de deudas con la Administración

Si bien esta medida era ya contemplada en el artículo 73 de la LPHE, quedaba limitada allí a las deudas de naturaleza tributaria. La mayor parte de las Leyes autonómicas de referencia ampliarán el alcance de la medida refiriéndola también al pago de cualesquiera otras deudas que el titular de los bienes a ceder en pago tuviera pendientes con la Administración (43). La dación en pago debe ser instada por el interesado y activará un procedimiento que, como nota común, preverá la tasación del bien a cargo de la Administración con carácter previo a la aceptación o denegación de la solicitud. Con la medida se logra un doble efecto positivo tanto para el interés público como para el particular, permitiendo el traspaso del bien a una titularidad pública (con las consiguientes garantías para su control y protección) y dando mayores márgenes de liquidez a los titulares de los bienes para asumir el pago de sus deudas.

### C. Aceptación de herencias, legados y donaciones de particulares

Algunas Leyes autonómicas recogen, en sus capítulos dedicados al fomento, preceptos que reconocen la facultad de la Administración (habitualmente referida a la Consejería competente) de aceptar bienes culturales en concepto de herencia,

---

(42) Lo que no se entiende bien es la referencia a las «restauraciones» (de hecho, en pocos casos la exigencia de las mismas pueden obedecer a motivos diferentes del «imperativo de la conservación»). Sin duda, aquí se está realizando un mal uso de los conceptos, ya denunciado, entre otros, por MARTÍN-RETORTILLO, quien también se pronuncia sobre este concreto apartado afirmando que «si se aseguran ventajas fiscales para la reparación y restauración ¿no habrá que proyectarlas también a la consolidación y la rehabilitación?» (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley del Patrimonio Histórico Español», AA.VV., *Libro Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2001, p. 3188). Debería interpretarse, en este sentido, que la referencia expresa a una tipología de intervención no excluye a las restantes y así tendría también más sentido la alternativa de topes establecida por la Ley cántabra.

(43) La medida, muy extendida, se prevé en los siguientes preceptos: art. 105 LPCVas, para deudas de carácter sancionador, con extensión de su aplicación ante los Ayuntamientos en cumplimiento de cesiones y cargas derivadas de la legislación urbanística (en el mismo sentido se dispondrá el art. 87.1 LPHIB); art. 58 LPCCat; art. 100 LPCA; art. 91 LPHC; art. 88 LPHCE; art. 80 LPCHALR; art. 89 LPCN; art. 86 LPHA y art. 36 LPHMad. En el caso de la Comunidad Valenciana, la medida se limitará exclusivamente a los bienes incluidos en el Inventario General (art. 96 LPCVal), al igual que en Castilla-La Mancha lo harán con respecto a los incluidos en el Catálogo (art. 67 LPCCLM).

legado o donación y regulan sucintamente el procedimiento al efecto (44). Con esta posibilidad se satisface el interés público en el mismo sentido que apuntaba la dación en pago, si bien no ocurre así con respecto al interés particular, dada la liberalidad de la entrega. A lo sumo, el beneficio del particular se materializa en la posibilidad de desprenderse de cargas (esencialmente, las derivadas del deber de conservación) que no desea o no puede asumir. En todo caso, la materialización de la cesión dependerá de su efectiva aceptación por parte de la Administración, allí donde cuente con dicho margen.

## 2. MEDIDAS NO ECONÓMICAS BASADAS EN UNA INTERVENCIÓN MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DIRIGIDAS A PROPIETARIOS

### A. Asesoramiento y asistencia técnica

Las medidas o recursos destinados a la prestación de asesoramiento y asistencia técnica a quienes tienen la intención de acometer algún tipo de intervención sobre bienes integrantes del Patrimonio cultural presenta un gran potencial como vía de fomento de la iniciativa privada en el sector, especialmente si se atiende no solo a la propia dificultad técnica que revisten muchas de esas intervenciones, sino también a la complejidad del régimen jurídico que les resulta aplicable, donde con frecuencia se entrecruzan normativas de múltiples sectores y niveles territoriales distintos (especialmente en el caso de los bienes inmuebles) (45). Ello permite constatar que no todos los obstáculos a los que se enfrentan un particular o institución privada que tiene el deber o deseo de intervenir en un bien dotado de protección cultural tienen que ser de naturaleza económica. Con frecuencia, la falta de conocimientos técnicos o jurídicos constituye un importante freno a la puesta en acto de iniciativas privadas que pueden concurrir con los objetivos del interés público.

Las referencias al asesoramiento y la asistencia técnica prestadas por la Administración como una técnica de fomento no resultan, sin embargo, generalizadas en el panorama de las Leyes autonómicas de referencia. Además, apenas se ha trascendido en su regulación de la mera mención, reconociéndolo solo en ocasiones como un derecho de forma expresa (46), el cual, por lo general, resulta patrimonial-

(44) *Vid.* arts. 89 LPHCE; art. 81 LPCHALR, con una regulación bastante detallada de las condiciones y requisitos; art. 87 LPHA; y Disp. Adic. Cuarta LPCCLM (que comprende también las donaciones consistentes en aportaciones en metálico dirigidas a la adquisición, restauración o mejora de concretos bienes).

(45) Sin ir más lejos, de cara a la acometida de un proyecto de intervención sobre un bien cultural inmueble como un edificio de uso habitacional, por ejemplo, será necesario tener en cuenta la normativa de Patrimonio cultural, pero también la urbanística y la de ordenación de la edificación (o incluso llegado el caso, la de carácter medioambiental), del mismo modo que habría que estar no solo a lo dispuesto en las normas estatales o autonómicas aplicables sino muy especialmente, a la normativa de carácter local y a las concretas figuras de planificación urbanística que eventualmente afectasen al inmueble.

(46) Encontraremos simples menciones al asesoramiento y asistencia técnica de la Administración como vías de fomento en los arts. 89.2 a) LPCA; 70.4 e) LPCCL; y 34.2 b) LPHMad (aunque en este último caso, habría que leer esta referencia de forma conjunta con lo dispuesto en el art. 6.1: «Los titulares de bienes del patrimonio histórico podrán solicitar a la Comunidad de Madrid el asesoramiento para la protección y conservación de dicho patrimonio», lo que permite entender que se

lizable tan solo por quienes presentan condición de propietarios del bien (47) y se hace depender, en ocasiones, de la efectiva declaración de este último bajo alguna figura de protección (48).

A ello se añade el hecho de que algunas normas vengán a acotar el ámbito objetivo de aplicación de esta medida en función del tipo de intervención de que se trate [yendo desde preceptos tan solo lo entienden aplicable para las intervenciones de conservación (49) a otros que lo proyectan sobre las restantes modalidades de actuación (50)], o lo que resulta más incomprensible: en función de la propia naturaleza del bien (51).

En suma, puede afirmarse que estamos ante un instrumento no desarrollado en su régimen ni precisado en su efectivo ejercicio. En líneas generales, esta opción legislativa no puede sino considerarse como insatisfactoria, pues en los pocos casos en los que se aporta algún dato más en relación con esta vía de fomento es tan solo

---

está reconociendo un derecho a recibir el aludido asesoramiento). Su reconocimiento efectivo y expreso como derecho del particular propietario se produce en los arts. 55 a) LPCA y 51 LPPCN. Por último, en los casos del art. 102.1 LPCVas y 16.7 LPCHALR se expresa como un mandato para la Administración.

(47) Así ocurre en la práctica totalidad de casos, salvo en el supuesto de la Ley riojana, donde se hace mención a los particulares sin especificar su condición de propietario, al tiempo que se incluyen también a las Entidades Locales como potenciales beneficiarias (*vid.* art. 76.7 LPCHALR), así como los museos (*vid.* art. 73 LPCHALR).

(48) Por ejemplo, los arts. 55 a) LPCA y 51 LPPCN, referidos a intervenciones sobre bienes muebles, identifican la efectiva inclusión del bien en el Inventario o Registro oficial como el presupuesto habilitante para que su titular pueda ejercer dicho derecho a ser asesorado.

(49) Arts. 55 a) LPCA, 51 LPCN; y 6.1 LPHMad.

(50) Tal es el caso de la Ley riojana, que entiende aplicable el mandato de otorgar asesoramiento a las acciones de investigación, documentación, conservación, recuperación, rehabilitación y difusión (*vid.* art. 76.7 LPCAHLR). Además, esta misma Ley llevará a cabo un reconocimiento expreso de la aplicabilidad de este recurso de fomento en el marco de la regulación de los museos, donde el art. 73.3 d) LPCAHLR impone un mandato a la Consejería competente de otorgar «asistencia especializada» a los museos, que podrá consistir en el «apoyo técnico» en el caso de las actuaciones de documentación y difusión del patrimonio museístico. La Ley valenciana, por su parte, en lo que afecta a la garantía del cumplimiento del deber de habilitar la visita pública de los BICs de titularidad privada, impone a la Consejería de Cultura el deber de facilitar a los particulares propietarios de los mismos «la asistencia necesaria para el cumplimiento de esta obligación en las adecuadas condiciones» (*vid.* art. 32.1 LPCVal).

(51) Por ejemplo, la Ley navarra reconoce la obtención de asesoramiento y asistencia técnica como un derecho limitado al caso de los bienes muebles inventariados o catalogados (*Vid.* art. 51 LPCN). ¿Hemos de deducir de este diseño que las intervenciones en bienes inmuebles no presentan ninguna complejidad para el propietario? La Ley aragonesa, por su parte, también restringe el aludido derecho a los bienes muebles inventariados, si bien prevé la posibilidad de que esta técnica de fomento pueda ser empleada por la Administración en relación con otros tipos de bienes (aunque no resulte dicha prestación exigible al no configurarse en tal caso como derecho) al regularla entre las modalidades de ayudas contempladas en su articulado [art. 89.2 e) LPCA], lo que no deja de resultar confuso y difícilmente justificable en caso de que no se convenga en aceptar una interpretación extensiva del artículo 55 a) LPCA en relación con otros tipos de bienes. Afortunadamente, también contamos con ejemplos en el sentido opuesto, donde el legislador no se ha complicado en distinguir el ejercicio de esta acción de fomento en función del tipo de bien, tal y como ocurre en el caso del País Vasco, que refiere la posibilidad de solicitar asesoramiento para intervenciones que afecten a «los bienes protegidos por esta Ley», sin mayores distinciones (art. 102.1 LPCVas). También la Ley riojana prevé la aplicabilidad de la medida para todos «los bienes pertenecientes al patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja bienes pertenecientes al patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja» (art. 76.7 LPCHALR)

para advertir de la modulación que podrá experimentar en su efectivo goce en función de las disponibilidades presupuestarias y los recursos con que cuente la Administración (52).

### **B. Ejecución subsidiaria de obras de conservación a cargo de la Administración**

Si bien es la tónica general que esta concreta medida se contemple dentro de las técnicas coactivas que permiten reaccionar a la Administración frente a eventuales incumplimientos de los propietarios privados (53), en el caso específico de la Ley valenciana, la ejecución subsidiaria de obras a cargo de la Administración queda también prevista como una técnica más de fomento. De la lectura del artículo 91.3 de la Ley se desprende que la eventual intervención subsidiaria de la Administración para la ejecución de obras no se produce en este caso de forma unilateral ni como alternativa ante un incumplimiento del deber de conservación, sino por el propio interés que presenta el bien, especialmente en relación con su uso o su explotación (ámbito en el que la Administración podrá plantear el retorno de su inversión, espoleada, por tanto, por los principios que presiden la acción de fomento). En todo caso, el precepto deja claro que el presente constituye un instrumento de aplicación excepcional y limitado a intervenciones que resulten imprescindibles para la conservación del bien.

## **3. MEDIDAS PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA DE TERCEROS NO PROPIETARIOS**

### **A. Medidas para el estímulo público de la participación de inversión privada a cargo de terceros no titulares de los bienes en acciones de fomento**

Tal y como se advertía más arriba, este objetivo específico de las políticas de fomento se antoja de crucial importancia, dada, de un lado, la insuficiencia de los fondos públicos para sostener tan amplio Patrimonio cultural, y de otro, el enorme potencial financiero que representa todo el sector privado. Sin embargo, y aunque el estímulo de participación de financiación privada constituya una constante entre las proclamaciones de principios y objetivos de las Leyes autonómicas sobre Patrimonio, lo cierto es que aquellas no se plasman después en la previsión de medidas concretas a través de las cuales pueda articularse dicha captación de recursos. Todo

(52) En este sentido se manifiesta la parte final del art. 76.7 LPCHALR.

(53) Lo habitual es que su previsión se produzca entre las medidas de policía, predisuestas para asegurar el efectivo cumplimiento del deber de conservación cuando el particular propietario lo incumple o la pertinente demolición o reparación exigible ante previas intervenciones ilegales o intervenciones de urgencia motivadas por la paralización de obras [*vid.* art. 35.2 LPCVas; art. 67.2 LPCCat (donde se especifica, además, que la intervención de la Administración puede producirse sin previo requerimiento); arts. 19.2 y 37 LPCVal; art. 27.2 LPHIB; art. 33.2 LPCA; art. 53 LPHC; art. 42.3 LPHCE; art. 31 LPCPA; 24.3 LPCCL; 9.3 LPCMur; art. 16 y 24.4 LPHA]. Constituye, por tanto, una medida que habitualmente busca garantizar el interés público impactando de forma negativa en la esfera jurídica del particular (ya sea por la obligación que se le impone de tolerar una intervención ajena como por la posterior repercusión de sus costes).

lo más, algunos legisladores autonómicos han querido dar algo de más peso a aquella declaración a través de una mayor concreción en la definición y alcance del mandato que de ella se derivará para los poderes públicos, ya sea precisando los mecanismos a emplear y el perfil de los potenciales inversores (54) o incluso previendo algún tipo de medida que, incidiendo en aspectos procedimentales, facilite el concurso de financiación privada (55).

En todo caso y al margen de la figura del particular propietario, la regulación ofrecida se manifiesta muy deficitaria en la identificación y desarrollo de concretas vías para sustanciar el estímulo de la participación del capital privado.

#### **B. Medidas proyectadas sobre la gestión y uso de bienes inmuebles: la cesión del uso y otras vías para el fomento de la participación privada (creación de consorcios y patronatos)**

Un importante número de CC.AA. ha optado por incluir, entre sus medidas de fomento de naturaleza no fiscal, instrumentos que impactarán sobre el ámbito de la gestión de bienes inmuebles. Las concretas medidas adoptadas varían en su naturaleza de una C.A. a otra, presentando dos líneas de actuación principales: la primera y más genérica, pretenderá facilitar la intervención privada en la gestión de los bienes, buscando los beneficios que puedan derivarse de la aplicación de los principios de desconcentración y participación en aras de una gestión más eficiente; la segunda línea se proyecta más concretamente sobre la cuestión de la utilización de los bienes, con el objetivo de fomentar un uso efectivo (y adecuado), premisa de trascendental importancia a efectos no solo de su rentabilización sino de su propia conservación (56). Medidas prefijadas dentro de ambas líneas aparecerán con frecuencia asociadas, dado que al establecimiento de cesiones de uso a favor de privados suele aparejarse una mención específica de las concretas fórmulas de gestión que podrán ser arbitradas para garantizar el seguimiento por parte de la Administración.

(54) El art. 76.5 LPCHALR identifica en los convenios de colaboración el instrumento apropiado para canalizar la captación de estos recursos. A su vez, concreta las posibles fuentes de financiación mencionando no solo a otras Administraciones sino a «bancos y otras entidades de crédito». Sin embargo, esta referencia no deja de producirse en el marco de un mandato general, no concretado en procedimientos y condiciones (*vid.* art. 76.5 LPCHALR).

(55) Así ocurre en la referencia operada por la Ley cántabra en el apartado 4.º del art. 123 LPCCant al uso prioritario de «tratamientos informáticos o de otras nuevas tecnologías que faciliten su inclusión en Internet u otras redes similares» por cuanto respecta en general a los procedimientos relativos a la convocatoria de ayudas públicas, pero también para dar publicidad a aquellos otros a través de los cuales se pretenda propiciar la participación de entidades privadas en la financiación de actuaciones de fomento de conformidad con los dictados del aptdo. 4.º. Aunque se trate de una medida que impacta solo en lo procedimental, no puede negarse que el recurso a este tipo de medios contribuiría a facilitar una mejora en el acceso a la información por parte de los potenciales inversores privados interesados en participar.

(56) «Un edificio habitado no se destruye como uno solitario», recordaba un referente de la conservación monumental como TORRES BALBÁS, quien ya advertía de este peligro a los inicios del siglo pasado, en su denuncia de las intervenciones de conservación que no venían acompañadas de un mantenimiento del uso del bien [*vid.* TORRES BALBÁS, L., «La utilización de los monumentos antiguos», en AA.VV., *Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico*, Fundación Argenteria-Visor, Madrid, 1995, p. 87 (reedición del publicado en *Arquitectura*, núm. III, 1920)].

Comenzando por las medidas que se comprenden en la segunda línea aludida (la más concreta), la Ley catalana fue la primera en establecer de forma expresa la posibilidad de cesión de uso de inmuebles con valores culturales a favor de otras Administraciones o entidades privadas, con el objetivo de que, «mediante su mejor utilización, se garanticen la conservación y el mantenimiento de los mismos» (57).

Por su parte, el modelo que ofrecerá posteriormente la Ley valenciana, procederá, en respuesta al mismo fin, a establecer una doble vía de fomento. La primera se proyecta sobre las propias Administraciones y entidades públicas de la C.A., y consiste en el diseño de un procedimiento, aplicable ante las eventuales nuevas necesidades de infraestructuras que presenten dichas entidades, dirigido con el fin de que dichas necesidades se satisfagan preferentemente con el aprovechamiento del uso de inmuebles protegidos que se encuentren sin una utilidad asignada (58). La segunda vía, incidirá nuevamente sobre la posibilidad de cesión del uso de inmuebles protegidos (incluidos los de máxima protección) a personas o entidades privadas, siguiendo el modelo que inaugurara la Ley catalana. En el caso valenciano, sin embargo, la posibilidad de efectuar cesiones de uso a personas o entidades privadas previa solicitud de las mismas queda formulada como una vía alternativa al uso público preferente (potenciado por el procedimiento antes descrito). Teniendo esto en cuenta, cabe valorar positivamente que tanto el ámbito objetivo como subjetivo de la medida quedan configurados de forma muy abierta, factor que amplía el margen de aplicación de la medida (59). Sin embargo, las bases del procedimiento previsto al efecto se mueven en sentido contrario al contemplar una importante batería de cautelas que, dispuestas con el objetivo de garantizar tanto la idoneidad del uso privado (que será evaluada a priori) como el efectivo cumplimiento de las condiciones impuestas al cesionario privado a tales efectos, son refle-

---

(57) *Vid.* art. 63 LPCCat.

(58) En el art. 90.2 LPCVal se dispone el deber de la Consejería de Cultura, en colaboración con el órgano competente en materia de Patrimonio de la C.A., de elaborar y actualizar un programa sobre las posibilidades de utilización por parte de organismos públicos de los inmuebles del patrimonio cultural de los que esta sea titular que estén disponibles. En atención a este programa, todos los organismos de la Comunidad, con carácter previo a una eventual instalación de nuevas dependencias, habrán de solicitar un informe a la Consejería de Cultura sobre la disponibilidad de este tipo de inmuebles. Cotejada la misma así como la adecuación racional del concreto bien al uso propuesto, el organismo solicitante adquirirá la obligación de utilizar preferentemente dicho inmueble en detrimento de otros o de la generación de nuevas infraestructuras. Este procedimiento viene a responder con gran coherencia al mandato previsto en el apartado 1.º del mismo artículo, que impone a las Administraciones velar por la asignación preferente de un uso público a los bienes de su titularidad «que no desvirtúe sus valores artísticos, históricos o culturales los edificios integrantes del patrimonio cultural», en la medida en que posiciona a las instituciones públicas como las primeras responsables activas en la persecución del fin allí propuesto. Este mismo modelo será importado posteriormente por el legislador riojano, que también añadirá, como requisito para valorar la oportunidad de la asignación de uso como sede administrativa, la viabilidad económica del proyecto (*vid.* art. 82.2 LPCHALR).

(59) El art. 90.3 LPCVal dispone un amplio ámbito objetivo por cuanto respecta al tipo de bienes que pueden ser objeto de cesión, refiriéndose a todos los que integran el Inventario General del Patrimonio cultural valenciano, incluyendo los BICs (siempre y cuando estos últimos no presenten una «especial significación histórica, social o religiosa» que resulte incompatible con su uso privado) y se determina la suscripción de un convenio específico como mecanismo para la articulación de la cesión. El ámbito subjetivo también se configura con amplitud, referido a cualquier persona o entidad (precisando tan solo la prioridad con la que podrán contar para acceder a la cesión, en caso de que se trate de inmuebles previamente donados por particulares, los antiguos propietarios o sus sucesores de los mismos).

jo de aquella desconfianza hacia la acción privada que tradicionalmente ha presidido este ámbito (60).

Este mecanismo encontrará reflejo también en otras Leyes autonómicas (61), pero tan solo en el caso de la C.A. de La Rioja puede hablarse de un esfuerzo regulador equiparable, a la luz de cuanto dispone su artículo 82 LPCHALR. En este caso, además, el legislador no dispone la posibilidad de cesión a privados como una vía alternativa a la asignación de un uso público ejercido por las Administraciones –opción que el valenciano consideraba preferente–, sino que coloca a ambas en el mismo plano de oportunidad, dando prioridad a un criterio objetivo [que los bienes se destinen a «una actividad o uso que no desvirtúe los valores o intereses (...) que se encuentran presentes en aquéllos»]. Junto a esta lectura del mandato, más favorable hacia la consideración del valor de la aportación privada, se añaden tanto una configuración más ilustrativa de un ámbito subjetivo que continúa siendo muy abierto (62), como ciertas rebajas en los requisitos y cautelas que resultan aplicables a los particulares cesionarios (63).

Al margen de la figura de la cesión del uso y como otra vía para propiciar el aprovechamiento de sinergias con el sector privado, en algunos casos puntuales se ha realizado mención expresa en la normativa autonómica a la posibilidad, a valorar por las Administraciones competentes, de generar fórmulas de gestión para concretos monumentos (se entiende aquellos que presentan un especial interés sociocultural o un atractivo turístico especial que potencia su interés socioeconómico) que den pie a la participación privada (entidades o personas ligadas de alguna forma al monumento o entidades sin ánimo de lucro que desarrollen su activi-

---

(60) En este sentido, se dispondrá (1) la obligación del particular de acreditar el cumplimiento de los fines que el precepto pretende fomentar («la mejor conservación, restauración y promoción de los bienes»); (2) la emanación, con carácter preceptivo y vinculante, de informe favorable de la Consejería de Cultura, junto al de un mínimo de dos instituciones consultivas; (3) el sometimiento del expediente a trámite de información pública; (4) la determinación, como contenidos obligatorios del pertinente convenio, de su duración y de las concretas condiciones de la cesión, añadiendo su obligatoria publicación en el D.O.G.V.; así como (5) la imposición de revocación inmediata en el caso de incumplimiento de las condiciones del convenio por parte del cesionario.

(61) En efecto, al margen de los dos ejemplos tratados en el texto principal, las restantes Leyes autonómicas se limitan a incorporar la posibilidad de cesión de uso sin mayores precisiones para su régimen jurídico. Así, hallamos las referencias del art. 63 LPCCat (ya citado más arriba); el art. 88.1 LPHIB; los art. 90 LPCHE y 89 LPHA, con la única referencia al requisito de informe favorable del organismo competente (la Consejería de Cultura en el primer caso y la Comisión Andaluza de Bienes Inmuebles en el segundo); y los arts. 103.2 LPCPA y 93.2 LPCN, donde solo se cita la figura del convenio como cauce para la materialización de la cesión. Salvo en el caso de la Ley andaluza, todas las demás mencionan expresamente la prioridad de la que gozarán las Entidades Locales en la solicitud de estas cesiones, factor que aproxima sus modelos al espíritu que informaba el de la Ley valenciana, presidido por una preferencia por la cesión del uso a favor de entes públicos.

(62) Los potenciales destinatarios de la cesión podrán ser «personas físicas, entidades, organizaciones, asociaciones, fundaciones u otras personas jurídicas, de naturaleza pública o privada, que lo soliciten» (art. 82.3 LPCHALR).

(63) Por ejemplo, se rebaja de dos a uno los informes favorables exigibles a emanar por instituciones consultivas (*vid.* art. 82.3 LPCHALR) y se suprime la exigencia expresa de someter el expediente administrativo a un trámite de información pública. El precepto remite al desarrollo reglamentario el modelo de convenio y la precisión de aspectos que se consideren convenientes para garantizar la salvaguarda de los bienes culturales cedidos y su mejor utilización (*vid.* art. 82.5 LPCHALR).

dad en el ámbito del Patrimonio), tales como Patronatos o Consorcios (64). Entiende el legislador que de la participación de estos sujetos privados en las tareas de gestión, plasmada en una actividad de colaboración o asesoramiento, se producirán efectos beneficiosos para el adecuado mantenimiento, conservación y divulgación de los bienes inmuebles gestionados.

#### 4. MEDIDAS DE FOMENTO HONORÍFICO

##### A. Distinciones honoríficas

Por último, dentro de las medidas de fomento que no presentan carácter económico, también es posible identificar en algunas de las Leyes autonómicas el recurso a técnicas propias del fomento denominado honorífico, consistente en el otorgamiento de menciones, distinciones o premios no dotados económicamente, con el objetivo de destacar a las personas o entidades que han desempeñado una labor de interés público en relación con el Patrimonio. En esta línea se hallan los reconocimientos de «Protector del Patrimonio Cultural Valenciano» o de «Defensor del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja» que, de conformidad con los dictados de los preceptos que los regulan, conceden a los eventuales beneficiarios el derecho a hacer uso de ese título en todas las manifestaciones propias de la actividad que aquellos desarrollen (65).

##### B. El fomento del voluntariado cultural

Siempre dentro de estas figuras honoríficas, el legislador cántabro ha sido el único en proceder a contemplar una mención expresa al voluntariado cultural, comprendido –ya en el propio preámbulo de la Ley– como un canal indispensable en el que materializar el mandato que obliga a las instituciones públicas a incentivar la colaboración con sujetos privados para la conservación y difusión del Patrimonio cultural de Cantabria. La referencia se limita a definir con gran amplitud la figura (donde cabrá «cualquier persona física o jurídica interesada en la conservación del patrimonio») y a determinar las bases del procedimiento para su nombramiento (66), remitiendo su concreto régimen al desarrollo reglamentario.

(64) En este sentido, *vid.* arts. 62.3 LPCCat; 88.2 LPHIB; y art. 103.3 LPCPA. Para el análisis de una concreta experiencia de consorcio en el caso de Cataluña, resulta de interés la consulta de MONTORO CHINER, M. J., *Privado y público en el renacer del Gran Teatro del Liceo*, Cedecs, Barcelona, 1997.

(65) Dichos reconocimientos honoríficos quedan regulados respectivamente en los arts. 89 LPCVal y 84 LPCHALR. La figura riojana se caracteriza, frente a la valenciana, tanto por ofrecer una descripción más pormenorizada del ámbito objetivo de aplicación (la primera se refiere a las «actividades de protección, conservación, rehabilitación, enriquecimiento, investigación o difusión del patrimonio», mientras la segunda tan sólo cita expresamente las de «conservación y enriquecimiento») como del subjetivo («aquellas personas físicas o jurídicas, Administraciones, entidades, organismos e instituciones nacionales o internacionales», frente a «personas, empresas, entidades privadas y corporaciones»). Por el contrario, es la segunda la que, en virtud de la configuración dada al ámbito subjetivo de aplicación, parece orientarse con más claridad e intensidad hacia el mundo privado.

(66) El art. 9.5 LPCCant define el voluntariado cultural como una figura «honorífica y voluntaria», cuyo nombramiento dependerá del Consejero de Cultura a propuesta conjunta de la

Este cobrará forma en el Decreto 59/2000, de 26 de julio, que regula el voluntariado cultural, prolijo en contenidos y dotado de un plantel de medidas mucho más rico y coherente con la dimensión del voluntariado cultural en cuanto cauce para el ejercicio de un auténtico derecho del ciudadano (67). Sin embargo, al margen de este concreto ejemplo (limitado en sus positivos efectos al ámbito territorial de una sola C.A.), la situación del marco normativo dispuesto para este voluntariado dista de resultar satisfactoria tanto a escala estatal (68) como autonómica, ya no solo porque no se estén disponiendo las bases necesarias para rentabilizar el potencial que encierra la acción desplegable desde el mismo, sino porque con ello, además, se está afectando ya no a una «opción», sino a un verdadero «derecho» del ciudadano: aquel de participar activamente en la vida cultural de la comunidad (69).

## 5. OTROS MANDATOS Y MEDIDAS APLICABLES EN CONCRETOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

### A. Medidas de fomento para la mejora del acceso de los ciudadanos

Sin perjuicio de la referencia ya realizada con respecto a la aplicación de las subvenciones para el incentivo de acciones para la mejora del acceso de los ciudadanos al Patrimonio cultural, conviene advertir que aquellas no constituirán la única vía de fomento impulsada desde la legislación autonómica en este concreto apartado. Aunque se trate tan solo de referencias puntuales, debe reseñarse la presencia de algunos mandatos que incidirán en un fomento de la visita pública de los bienes culturales. Es el caso del previsto en el artículo 61.2 LPCCat, que afecta a la promoción de la realización de reproducciones y copias de BICs, acción que habría

---

Consejería de Cultura y Deporte y del ayuntamiento donde la persona desarrolle su actividad.

(67) En este sentido pueden destacarse las siguientes aportaciones presentes en el Decreto: (1) implantación de un Registro de Voluntarios Culturales (inscripción requerida para la adquisición del estatus); (2) definición de un sistema nombramiento y pérdida de la condición; (3) y concreción de un detallado estatuto del voluntario cultural, que regula con detalle derechos (*vid.* el extenso art. 8 del Decreto 59/2000, dotado de 11 apartados) y deberes (*vid.* art. 9). A todo esto se suma una importante batería de medidas de fomento aplicables por la Administración (arts. 14-18) que incluye, entre otras, la prestación de asistencia técnica, acciones de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado, bonificaciones y reducciones en el acceso a instalaciones y servicios culturales, establecimiento de un sistema para la acreditación oficial de los voluntarios, o la previsión de específicas vías de financiación para los programas de voluntariado (asignaciones presupuestarias, adquisiciones a título gratuito de bienes o derechos, ingresos obtenidos por subastas y juegos de azar, etc.).

(68) Para el análisis de las deficiencias del modelo estatal, permítase el reenvío a cuanto se analizó en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Voluntariado cultural y derecho de acceso a la cultura: una necesaria relectura a la luz de los «nuevos» derechos culturales del Estado de las Autonomías», *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 19, 2010, pp. 5-40.

(69) Esto se hace hoy día aún más evidente, especialmente a la luz de los dictados de los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reciente reforma. En buena parte de los mismos se ha incorporado principios rectores y verdaderos derechos referidos a la participación activa, individual y asociativa, en la vida cultural (permítase el reenvío para su análisis a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Derechos, principios y objetivos relacionados con la cultura y el patrimonio cultural», en BALAGUER CALLEJÓN, F.; ORTEGA ÁLVAREZ, L. I.; CÁMARA VILLAR, G. & MONTILLA MARTOS, J. A., *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, IAAP, Sevilla, 2008, pp. 387-418.

de obedecer a «finalidades didácticas y de promoción turística» (70). Por su parte, una legislación más reciente, como es la ofrecida en Navarra, centra uno de sus mandatos para el fomento del acceso a los bienes culturales (el previsto en el artículo 91.2 LPCN) en el objetivo de adoptar «en lo posible, las medidas que sean precisas en orden a superar los obstáculos que para dicho acceso puedan tener las personas con algún tipo de disminución funcional, física o psíquica». No se precisan, sin embargo, las concretas medidas que podrían entenderse aplicables con dicho fin (subvenciones, ejecución subsidiaria, etc.).

## B. Medidas de fomento para la documentación y divulgación

En directa conexión con el ámbito material al que afectaban las previsiones tratadas en el apartado anterior, la línea del fomento de la documentación y divulgación del Patrimonio cultural en el marco autonómico también aparecerá presidida por la proclamación de mandatos específicos en algunas de las Leyes autonómicas de referencia, donde el ejemplo más completo probablemente sea el ofrecido por la Ley de Patrimonio Cultural de Navarra. El plantel de líneas de acción en las que se plasman los mandatos previstos puede resumirse en los apartados que siguen: 1) la promoción de la edición de publicaciones de investigación y divulgación referidas al Patrimonio cultural de la comunidad (71); 2) la elaboración y actualización de Inventarios y otras figuras afines de catalogación, con garantía de la accesibilidad pública de sus datos (72); 3) la especial promoción del estudio, documentación y divulgación del Patrimonio Etnológico (73); 4) el impulso de la

(70) Se entiende que esta posibilidad queda prevista pensando especialmente en los bienes cuyo acceso directo (al original) resulta técnicamente complejo o perjudicial para su conservación. El precepto incorpora la precaución de hacer «constar en las mismas de forma visible su procedencia y su condición de copia», en salvaguardia de evitar confusiones y tergiversar el necesario respeto por la autenticidad de la obra original.

(71) *Vid.* arts. 66 LPCCat; 84 LPCG; 101 LPCPA; 83.5 LPCHALR; y 92.1 LPCN. Allí se dan pocas referencias específicas a las medidas concretas en que se materializará el mandato. La LPCHALR hace mención expresa a la actuación de patrocinio y colaboración de la Administración, lo que permite entender que caben medidas de apoyo a la iniciativa privada en este sentido (aunque no se precisan). Por su parte, la LPCG apunta una referencia a la «financiación», por lo que se deduce que su actuación en este plano será fundamentalmente de carácter erogativo.

(72) *Vid.* arts. 60 LPCCat; 101.1 LPCPA; y 92.1 LPCN. La regulación prevista en relación con este apartado se proyecta en medidas más concretas, especialmente por cuanto afecta a la garantía de la accesibilidad de los datos tanto para los ciudadanos comunes como para los investigadores. Así, el legislador catalán impone la creación de una red descentralizada de transmisión de datos previstos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán, así como la obligación de museos, archivos y bibliotecas de emplear formatos y soportes comunes en la informatización de los datos documentales de sus fondos, con el fin de facilitar «la viabilidad del traspaso de la información al Inventario» (si bien no les obliga a dicha informatización a los que no la han emprendido, mandato que sí se impone expresamente en el caso de la LPCN). Por su parte, la Ley navarra impulsará la presentación de los Inventarios «en soportes multimedia» así como «su inclusión en Internet o en redes telemáticas similares».

(73) Ya en la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, primera Ley autonómica aprobada para el sector (1990), se incorporaba un mandato expreso a la Consejería competente de realizar o propiciar el estudio, investigación y documentación de estos bienes (*vid.* art. 23.4 LPHCLM). Un mandato que se extenderá a todas las normas autonómicas de posterior promulgación, concretándose en las más recientes con alusiones expresas al objetivo que justifica el impulso de estas tareas de estudio y divulgación, que no es otro que la generación de «soportes materiales que garanticen su transmisión a las generaciones futuras» (*vid.* arts. 63 y 67 LPHA, que regulan respectivamente la

difusión exterior del Patrimonio cultural autonómico (74); 5) la promoción de campañas públicas de divulgación y formación (75); 6) la creación de organismos específicos para el fomento de la difusión del Patrimonio (76).

En términos generales y salvo aspectos muy puntuales, el análisis de los contenidos de la regulación apuntada revela, junto al predominio de la formulación de mandatos programáticos (poco concretados en medidas específicas), un enfoque muy escorado hacia lo público por cuanto afecta a esta faceta de la divulgación y documentación. Pocos son los campos en los que la intervención de fomento de la Administración no se dirija a contemplar ámbitos para su propia intervención directa en detrimento de las alusiones al apoyo de concretas acciones o iniciativas de carácter privado.

### C. Medidas de fomento en materia de formación y educación

El presente ámbito material sobre el que se despliega la acción de fomento presenta una indudable conexión con el inmediatamente anterior, en la medida en que la formación y la educación constituyen vías esenciales para la divulgación (un dato que se refleja en el hecho de que muchas de las Leyes autonómicas traten ambos sectores en el mismo precepto). Sin embargo y a diferencia de cuanto allí se

---

«especial protección» a garantizar sobre conocimientos o actividades integrantes del Patrimonio etnológico e industrial «en peligro de desaparición»). Esta alusión expresa se manifiesta coherente con el elevado riesgo de desaparición que padecen muchas de estas concretas realidades patrimoniales, así como con la idoneidad que presentan las acciones de divulgación a los efectos de garantizar la propia pervivencia de este tipo de bienes.

(74) *Vid.* arts. 90 LPHIB y 92.3 LPCN. Como canales específicos para materializar este mandato, la Ley balear, pionera en su regulación, hace referencia al impulso de los intercambios culturales y a la promoción de la firma de tratados y convenios en el marco de las competencias autonómicas. A estos, el legislador navarro añadirá el fomento de exposiciones, de los servicios de información turística y de la colaboración con los medios de comunicación social.

(75) *Vid.* arts. 88.1 LPCVal; 83.4 LPCHE; 83.4 LPCHALR; y 92.2 LPCN. La Ley valenciana fue la primera en prever este mandato expreso, siendo concretado e intensificado después por el legislador riojano, que lo dirige expresamente a todos los poderes públicos y especifica la obligación de que dichas campañas sean «periódicas» y resulten ejecutadas «prestando una especial atención a la utilización de las nuevas tecnologías de la difusión en la sociedad de la información» (art. 83.4 LPCHALR). En la misma línea se moverán los dictados de la LPCN, en su art. 92.2, donde también refiere el mandato a «todas las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral» y determina el carácter periódico de las campañas. La Ley de La Rioja, además, proyecta también la mejora de la actividad divulgativa en el apartado referido a los requisitos básicos de la información y señalética de cara al público (art. 92.4 LPCN).

(76) Esta es quizás una de las previsiones más concretas del presente apartado del fomento público pero también la menos extendida en las referencias de los capítulos de fomento de las Leyes autonómicas. Los ejemplos relevantes se reducen al caso de la Ley de Castilla y León, donde debe de ponerse de relieve el artículo 72.2 LPCCL, en el que se prevé la posibilidad de crear específicos centros para la difusión de concretos sitios históricos, zonas arqueológicas y conjunto etnológicos (al modo de los comúnmente conocidos «centros de interpretación»). La LPCCL también preveía la creación (a día de hoy aún pendiente) de un organismo específico, el Instituto del Patrimonio Cultural de Castilla y León, entre cuyas funciones se citaba la de desarrollar actividades y programas de estudio, difusión e investigación en relación con el Patrimonio cultural autonómico (*vid.* art. 73 LPCCL). A juicio de FERNÁNDEZ DE GATTA, dado que las funciones del Instituto van más allá del ámbito del fomento, su regulación habría resultado más oportuna en el Título Preliminar de la Ley (*vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico del Patrimonio Cultural en la Comunidad de Castilla y León», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006, p. 129).

analizaba, en el plano de la educación y formación vamos a encontrar un elevado número de Leyes que abordan su tratamiento, el cual, además, resultará bastante homogéneo en sus previsiones y medidas (esta vez más numerosas). Abundan, en este sentido, referencias en las que, de partida, se identifica este sector específico de fomento como un elemento crucial dentro de las políticas de protección del Patrimonio cultural. No en vano, la principal justificación de la intervención pública en esta materia viene espoleada por «la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos» (77), y la educación y formación son indudablemente las principales vías para la generación de ese aprecio social (78).

Se recogen a continuación los principales mandatos, aquí fácilmente concretables en medidas específicas, contemplados en la generalidad de las Leyes autonómicas de referencia en el sector del Patrimonio cultural: 1) la inclusión de contenidos referidos al conocimiento del Patrimonio cultural de la C.A. en los planes de estudio (79); 2) la promoción del desarrollo de enseñanzas especializadas, profesionales o de perfeccionamiento e investigación en materia de conservación y mantenimiento del Patrimonio cultural (80); 3) la garantía de una formación específica

---

(77) Así se expresaba en el propio preámbulo de la LPHE, siendo esta una declaración ampliamente reproducida, con sus variantes, en la práctica totalidad de los preámbulos de las Leyes autonómicas de Patrimonio cultural.

(78) Una de las primeras normas autonómicas que regula con profundidad la cuestión, la Ley valenciana, identifica de forma expresa «el aprecio general hacia el patrimonio cultural como base imprescindible de toda política de protección y fomento del mismo» y las políticas de educación y divulgación como las vías naturales para la promoción de dicho aprecio (*vid.* art. 88.1 LPCVal). Muy significativa es también la expresión del legislador aragonés cuando aclara que el fin de la intervención que se pretende en el plano de la política educativa en este sector no es otro que lograr «que la ciudadanía valore en la debida forma el Patrimonio Cultural de Aragón» (art. 95 LPCA).

(79) *Vid.* arts. 65.1 LPCCat; 88.2 LPCVal; 89.1 LPHIB; 95 LPCA; 97.1 LPCPA; 72.1 LPCCL; 83.1 LPCHALR; 94 a) LPCN; y 68.1 LPCCLM. El presente constituye uno de los mandatos más generalizadamente incorporados. El mismo queda referido siempre a todos los niveles del sistema educativo reglado y especialmente a la enseñanza obligatoria. Puntualmente, la Ley de La Rioja exigirá de las Administraciones competentes potenciar fórmulas de colaboración entre ellas, haciendo mención expresa a la posible participación y cooperación de otras entidades públicas y privadas (entre las que el artículo 83.1 LPCHALR cita expresamente a «universidades, centros de formación, instituciones, organismos, entidades, asociaciones y fundaciones»).

(80) También constituye un objetivo de fomento ampliamente proclamado [*vid.* arts. 65.2 LPCCat; 88.3 LPCVal; 89.2 y 3 LPHIB; 97.2 LPCPA; 83.2 LPCHALR; 94 b) LPCN; y 68.2 LPCCLM]. Algunas Leyes autonómicas añaden otros ámbitos materiales de actuación distintos del referido a las meras actividades de conservación, haciendo mención a otras como es el caso del enriquecimiento, la rehabilitación y el disfrute público o la difusión del Patrimonio cultural. Una singularidad que también impacta sobre el ámbito objetivo de las medidas de fomento tendentes a potenciar la oferta de formación especializada, viene dada por la especial referencia formulada por las Leyes de Asturias y de La Rioja con respecto a los bienes integrantes del Patrimonio Etnológico de las citadas CC.AA., incluyendo también algunos de carácter inmaterial, tales como bailes, músicas u oficios tradicionales (*vid.* arts. 97.2 LPCPA y 83.2 LPCHALR). Más arriba ya aludíamos al especial papel que desempeña el fomento del estudio y documentación de este tipo de bienes para su propia preservación, así como el intenso riesgo de desaparición que experimentan. Fomentar la oferta de una formación especializada viene a sumar esfuerzos en dicho sentido, dada la idoneidad de este recurso para garantizar su transmisión efectiva hacia las nuevas generaciones (ello justifica su tratamiento especializado y preferente a la hora de poder acceder a los beneficios que le proporcionaría esta concreta modalidad de fomento). Resultará generalizada (aquí sí) la referencia a medios de colaboración, con frecuencia ejemplificados en el convenio, a suscribir junto con entidades privadas y centros de formación e investigación especializados, Universidades, o incluso a las personas concretas (*vid.* art. 83.2

para la especialización del funcionariado y personal responsable en la administración y gestión de bienes protegidos (81); 4) la garantía de una oferta completa de enseñanzas artísticas (82); 5) la promoción de campañas públicas de formación (83).

En suma, las medidas adoptadas conforman un conjunto coherente y bastante homogéneo dentro del panorama autonómico, a la vez que encierran un potencial de muy importante calado con respecto a una de las necesidades básicas para este sector (el fomento del conocimiento y sensibilización social con respecto al Patrimonio). Constituyen un fiel reflejo de la transversalidad del sector, que no puede aspirar a obtener resultados positivos sin el concurso de la adopción de medidas que operarán en sectores específicos de la actividad administrativa, diferentes del propio de la gestión y protección del Patrimonio cultural (en este caso, a raíz del diseño de las políticas y normativas en materia de educación).

Sin perjuicio de algunas medidas específicas que hayan podido escapar a los ejemplos ofrecidos en el presente epígrafe, tras el análisis realizado pueden considerarse al menos sistematizadas las principales categorías y modalidades en las que pueden clasificarse las muy numerosas acciones de fomento que puede desplegar la Administración autonómica. No obstante las valoraciones puntuales que puedan haberse avanzado aquí en relación con algunas de ellas, reservaremos para dicho cometido los contenidos del apartado con el que se cierra este estudio. Por otra parte, aunque la primera impresión que puede derivarse de cuanto se ha analizado llevaría a valorar positivamente –tanto en términos cuantitativos como en virtud de la mejora que suponen con respecto al modelo estatal– el plantel de medidas de fomento no fiscal dispuesto en el marco de las Leyes autonómicas de referencia para el sector del Patrimonio cultural, ello no constituirá obstáculo a la hora de detectar ciertas carencias que han de dar pie a la crítica. En este sentido (la búsqueda y análisis de dichas carencias) va a resultar útil añadir una visión, aunque sea somera, al tratamiento de la cuestión en otro ordenamiento nacional de referencia en esta materia como es el italiano, a los efectos de tratar de identificar técnicas de fomento con gran potencial que no quedan previstas en la regulación sectorial de

---

LPCHALR), una previsión esta última que puede cobrar pleno sentido en el caso de la impartición de formación especializada en oficios tradicionales en desuso, tan sólo conocidos por unos pocos artesanos o profesionales.

(81) *Vid.* arts. 65.3 LPCCat; 88.4 LPCVal; 97.3 y 4 LPCPA; 83.3 LPCHALR; y 94 c) LPCN. Prevista como medida para mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración del Patrimonio, la concreción de su objetivo suele venir dada por la aspiración a una «formación adecuada a las funciones» que estos funcionarios o empleados desempeñan (*vid.*, por ejemplo, art. 88.4 LPCVal). En cuanto a las singularidades ofrecidas en las diversas regulaciones autonómicas, las mismas se centran sobre todo en la identificación de organismos corresponsables en la satisfacción de esta garantía de formación (referencia a la Escuela de Administración Pública de Cataluña y a la Escuela de Policía de Cataluña en el art. 65.3 LPCCat; o a los Ayuntamientos en el art. 97.4 LPCPA).

(82) Constituye un objetivo de fomento que se traduce el ejemplo concreto que ofrece el art. 98.b) LPCPA, proyectado sobre el fin del fomento de la creatividad artística (ha de entenderse, como vía para el futuro acrecentamiento del Patrimonio cultural). En este sentido, la Ley asturiana se limita a fijar el mandato a los poderes públicos de garantizar «la existencia de un sistema completo de enseñanzas artísticas» como medida de apoyo en la línea apuntada.

(83) Se reproducen aquí los esquemas ya analizados en el apartado anterior en relación con las medidas previstas para la divulgación del Patrimonio cultural (*vid.*, por todos, art. 83.4 LPCHALR, que recoge el ejemplo más destacado por su amplitud en la definición de los fines y del ámbito subjetivo).

referencia de nuestro Estado Autonómico (lo que conlleva identificar, a la par, futuras vías y propuestas de mejora para nuestro sistema de fomento).

#### IV. NUEVAS VÍAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA: BREVE MENCIÓN A LA ESPONSORIZACIÓN DE BIENES CULTURALES A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ITALIANA ¿UNA MEDIDA EXPORTABLE A NUESTRO ORDENAMIENTO?

Una primera aproximación al Código de los Bienes Culturales y del Paisaje (en adelante CBCP), aprobado en Italia a través del Decreto Legislativo 42/2004, de 22 de enero (84), nos revela, en su Título II (dedicado al disfrute y valorización de los bienes culturales), el desarrollo de un completo capítulo (Capítulo II, artículos 111 a 121) dirigido al establecimiento de los principios que regirán la valorización de los mismos, incorporándose allí un nutrido conjunto de medidas. De una primera lectura de sus contenidos, puede comprobarse que el acervo de técnicas allí empleadas no resulta en nada ajeno a la experiencia legislativa desarrollada en España, especialmente tras las incorporaciones aportadas por la legislación autonómica recién analizada (85). Sin embargo, llama poderosamente la atención el hecho de que un concreto recurso de entre los allí recogidos, especialmente destacado además en la actividad de fomento desarrollada en el país transalpino, no haya encontrado ningún tipo de reflejo en nuestra normativa de Patrimonio: nos referimos a la esponsorización de bienes culturales.

Esta figura de contratación, tal y como queda contemplada en el artículo 120 del CBCP (86), se caracteriza por su atipicidad y su gran flexibilidad, especialmen-

(84) Para una consulta del texto normativo en su traducción al castellano (aunque no comprende las reformas posteriores a la fecha de su publicación) puede acudir a la versión publicada en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 11, 2007, pp. 275-343, con comentario añadido (vid. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «La nueva normativa italiana sobre bienes culturales», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 11, 2007, pp. 251-257).

(85) De hecho, dicha lectura sugiere con claridad que el CBCP, al menos en algunos casos, debe de haber formado parte de la documentación analizada en los trámites de preparación y diseño de las Leyes autonómicas de Patrimonio cultural, lo que ha derivado en la incorporación a estas últimas de algunas de las técnicas en él previstas. A modo de ejemplo puede citarse la referencia expresa del art. 76.5 LPCHALR (aprobada unos meses después que el CBCP) a la posibilidad de articular convenios de colaboración con bancos y entidades de crédito, en conexión con los contenidos del art. 121 CBCP.

(86) Se aporta, a continuación, una traducción directa propia de sus dictados: «Artículo 120 *Eponsorización de bienes culturales*: 1) Se considera esponsorización de bienes culturales toda contribución, en bienes o en servicios, ofrecida para la realización del proyecto o para la ejecución de iniciativas dirigidas tanto a la tutela como a la valorización del patrimonio cultural, con el fin de promocionar el nombre, la marca, la imagen, la actividad o el producto de la actividad del sujeto prestador. Pueden ser objeto de esponsorización iniciativas del Ministerio, de las regiones, de los restantes entes públicos territoriales además de otros sujetos públicos o de personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, así como de sujetos privados sobre bienes culturales de su propiedad. La comprobación de la compatibilidad de dichas iniciativas con las exigencias de la tutela es actuada por el Ministerio de conformidad con las disposiciones del presente Código. 2) La promoción referida en el apartado 1.º tiene lugar a través de la asociación del nombre, marca, imagen, actividad o producto de la actividad con la iniciativa objeto de la contribución, de forma compatible con el carácter artístico o histórico, el aspecto y el decoro del bien cultural a tutela o valorizar, según ha de establecerse mediante

te por cuanto respecta al contenido de las obligaciones que adquiere el contratista o sponsor (87). Queda claro que el principal beneficio que obtiene este último se corresponde con la posibilidad de acceder a una publicidad (privilegiada, ya de partida, por su mera ubicación) que le permite potenciar la rentabilidad del retorno de imagen por su colaboración en la satisfacción de un interés público. Sin embargo, la gama de prestaciones a las que el sponsor puede comprometerse a través de esta vía resultan sumamente amplias, pudiendo ir desde la mera financiación del proyecto (lo que la doctrina viene a denominar como «esponsorización pura») hasta la asunción de responsabilidades en la propia ejecución de las intervenciones (ejecución directa, subcontrataciones, control de la ejecución, divulgación, etc., dando lugar a la definida como «esponsorización técnica») (88). Esta particularidad hará de las intervenciones de conservación y, muy especialmente, de las restauraciones (dada tanto su habitual complejidad técnica como sus elevados costes) las principales modalidades de intervención en las que vendrá efectivamente aplicado este instrumento de colaboración público-privada.

Si bien en un principio esta figura atípica de contratación, aplicable a obras practicadas tanto sobre bienes culturales de titularidad pública como sobre los de titularidad privada, operó aun en ausencia de un marco normativo específico, su inclusión efectiva en el CBCP y su consolidación en el sector de los bienes culturales italiano terminó por requerir también otras intervenciones normativas encaminadas a facilitar el encaje global de la misma, especialmente por cuanto afecta al sector de la contratación de obras públicas (89), siendo algunas de las más recién

---

el contrato de esponsorización.<sup>3</sup>). Con el contrato de esponsorización también se definen las modalidades de prestación de la contribución así como las formas de control, por parte del sujeto prestador, de la ejecución de la iniciativa a la que se refiere la contribución».

(87) En cuanto a la naturaleza del contrato, PIPERATA revela cómo a la luz de la jurisprudencia italiana se ha llegado a la conclusión del carácter atípico de este «fenómeno de fronteras jurídicas inciertas». Dependiendo de la modalidad que revista la esponsorización puede aproximarse a supuestos de mecenazgo (particularmente cuando la aportación del sponsor es exclusivamente económica), aunque la identificación más frecuente se produce con respecto al contrato tradicional de publicidad (donde también se halla, sin embargo, un criterio diferenciador de la esponsorización, como es la más estrecha conexión entre la promoción del sponsor y el objeto esponsorizado) (*vid.* PIPERATA, G., «Esponsorización e intervenciones de restauración en los bienes culturales», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural. Un estudio comparado de los ordenamientos italiano y español*, Comares, Granada, 2009, pp. 146 y ss.).

(88) En el estudio aportado por SELO, M., «L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto», *Aedon*, nº 3, 2014, se nos ofrece, a raíz de los casos mencionados, un análisis de los dos modelos de esponsorización, aquella concebida como «pura» (caso del Colosseo) y la «técnica» (el caso de Ercolano).

(89) La norma que vino a dar cobertura al empleo por parte de las Administraciones públicas de esta figura de contratación fue la Ley 449/1997, de 27 de diciembre, de medidas para la estabilización de las finanzas públicas, exigiendo tan solo tres requisitos: los contratos en cuestión han de quedar orientados a la consecución de intereses públicos, deben excluir cualquier conflicto de intereses entre la actividad pública y la privada y deben conllevar ahorros en el gasto para las Administraciones implicadas (*vid.* PIPERATA, Giuseppe, «Esponsorización e intervenciones de restauración en los bienes culturales», *op. cit.*, p. 148). La tendencia posterior, marcada por los dictados de la *Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*, determinó, con su Decisión 24/2001, la exclusión de este tipo de contratos de la disciplina general de las obras públicas (*ibí.d.*, P. 155), confirmando así la flexibilidad propia de la figura contractual, extremo que se confirmaría con las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 166/2002 y por el Decreto Legislativo 30/2004 para la disciplina de este tipo de contratos en el

tes objeto de crítica por parte de la doctrina por el riesgo que comportan para con la flexibilidad que ha venido siendo connatural a esta figura de contratación (90). Entre los principales requisitos impuestos por el conjunto de la normativa pública aplicable al instituto (que responden esencialmente al doble objetivo de tutelar la correcta y adecuada satisfacción del interés público frente al privado y de garantizar la libre competencia), figurarán los siguientes:

— Requisitos de cualificación del sponsor.

Los mismos se hallan establecidos en el artículo 248 del Decreto del Presidente de la República 207/2010, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Código de los Contratos Públicos (Decreto Legislativo 163/2006, de 12 de abril, en adelante CCP), quedando referidos esencialmente a la identificación de los títulos profesionales exigibles, así como a la acreditación de experiencia previa, todo ello en función del tipo de intervención de que se trate (considerando criterios como la naturaleza de la misma o el importe del contrato).

— Previsiones específicas relativas al procedimiento de selección del sponsor.

Serán las derivadas de la aplicación combinada de los artículos 26, 27 y 199 bis del CCP, donde se impone para la adjudicación una suerte de procedimiento negociado que habrá de estar precedido, por regla general, de invitación a un mínimo de 5 empresas, debiendo garantizar la Administración en el proceso de selección tanto la aplicación de los principios comunitarios establecidos al efecto como el control del cumplimiento por parte de los potenciales sponsors de los requisitos de cualificación mencionados más arriba. Junto a estas determinaciones, el último de los artículos citados contempla un conjunto importante de exigencias añadidas a cumplir por la Administración en el desarrollo de las diversas fases del procedimiento (con imposiciones de programación previas, modalidades de publicación, contenidos de la convocatoria pública, etc.).

— Límites y condiciones aplicables a las medidas publicitarias del sponsor.

De conformidad con el criterio previsto en el apartado 2.º del artículo 120 CBCP referido a la compatibilidad de las mismas «con el carácter artístico o histó-

---

sector de los bienes culturales (vid. MANFREDI, G., «Le sponsorizzazione dei beni culturali e il mercato», *Aedon*, núm. 1, 2014).

(90) Así lo estima, entre otros, MANFREDI, a raíz de las opciones legislativas adoptadas desde la aprobación del Código de los Contratos Públicos (Decreto Legislativo 163/2006, de 12 de abril, en adelante CCP) que, a su juicio, constituyen un paso atrás en relación con la tendencia que se seguía en un principio. Partiendo de una valoración crítica de las exigencias que impone el art. 27 CCP para la tramitación de las esponsorizaciones, el autor revela cómo, a su juicio, las últimas reformas operadas (especialmente la que se produjo con el Decreto-Ley 5/2012 que determinó la inclusión en el CCP del art. 199 bis, repleto de exigencias y cautelas referidas al proceso de selección del contratista en los supuestos de esponsorización) responden a un celo injustificado y desproporcionado por la protección del mercado y la libre competencia, que encuentra su origen en la polémica que envolvió al *iter* experimentado por la esponsorización del Colosseo de Roma. En dicho caso, tras declarar nulas las ofertas presentadas en concurso público para la realización de intervenciones urgentes en el monumento, la Administración procedió a asignar dichas obras a una de las empresas que participó en el mismo pero a través de un contrato de esponsorización. Si bien la *Autorità di vigilanza sui contratti pubblici* no halló problemas de legalidad en este *iter*, el mismo no fue nada bien recibido por la *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*. Poco después vería la luz el Decreto-Ley con la propuesta del citado art. 199 bis CCP y su batería de medidas. A juicio de MANFREDI, esta inversión hacia un régimen más detallado (y, por tanto, más rígido) hace peligrar la versatilidad y la propia utilidad de la esponsorización (vid. MANFREDI, G., «Le sponsorizzazione dei beni culturali e il mercato», *op. cit.*).

rico, el aspecto y el decoro del bien cultural a tutela o valorizar», extremo que ha de valorar discrecionalmente el Ministerio competente (91).

En todo caso, la sponsorización de bienes culturales, sin perjuicio de los requisitos impuestos, queda efectivamente implantada como una vía de captación de recursos privados que presenta un interés y un potencial a priori superior al de los restantes canales de participación previstos (por lo general, limitados a la aportación de financiación). El aprovechamiento publicitario de la contribución la convierte en una opción muy atractiva, especialmente y sin perjuicio de otros sujetos (como las fundaciones privadas especializadas), para las grandes empresas comerciales. Por el lado de la Administración, esta vía facilita la movilización de recursos de gran envergadura, no solo financieros sino también técnicos, susceptibles de aplicarse a grandes intervenciones y generar importantes ahorros económicos a la inversión pública.

La experiencia desarrollada en Italia en la aplicación de este recurso ha presentado ejemplos muy positivos, aunque no pueda afirmarse que su efectivo impacto económico global haya sido determinante, a juicio de la doctrina (92) (natural, por otro lado, cuando se abordan las necesidades financieras de un Patrimonio como el que alberga este Estado).

Por cuanto afecta a la aplicabilidad de esta medida de fomento en el marco del ordenamiento español, cabe realizar algunas apreciaciones sobre su posible encaje y los obstáculos que este podría encontrar. Sin perjuicio de la atipicidad que presenta la sponsorización a la luz del régimen de los contratos (lo que, al igual que ocurre en Italia, dificulta su reconducción a las figuras típicas y determina una amplia flexibilidad en su régimen) (93), lo cierto es que la figura no parece encontrar graves problemas de encaje, al menos por cuanto afecta a la normativa de contratación pública, merced a la regulación otorgada por la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) para los procedimientos negociados (cuya

---

(91) Dicha competencia se hallaba descentralizada antes de la reforma del art. 120 CBCP operada por el Decreto Legislativo 62/2008, opción que debería de seguir manteniéndose por vía interpretativa a juicio de algunos (*vid.*, en este sentido, la opinión de PIPERATA, G., «Servizi per il pubblico e sponsorizzazione dei beni culturali: gli artt. 117 e 120», *Aedon*, núm. 3, 2008), mientras que algún autor entiende que la medida puede responder a un intento de bloquear los resultados que en ocasiones ha motivado el criterio laxo de algunas Administraciones locales a la hora de autorizar a través de la sponsorización, aprovechamientos publicitarios abusivos (*vid.* MANFREDI, G., «Le sponsorizzazione dei beni culturali e il mercato», *op. cit.*)

(92) En este sentido se mueven las consideraciones apuntadas en MANFREDI, G., «Le sponsorizzazione dei beni culturali e il mercato», *op. cit.*, y en FANTIN, A., «La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato», *Il Capitale Culturale*, núm. 2, 2011, p. 129. En este segundo caso, el autor identifica como una de las posibles causas de dicha falta de éxito la inadecuación de esta figura para con los intereses y capacidad económica de los medianos y pequeños empresarios.

(93) RECUERDA GIRELA, en un análisis comparativo de las figuras contractuales idóneas para canalizar la participación privada en la conservación del Patrimonio, identifica las de patrocinio y sponsorización y entiende plenamente aplicable el régimen previsto en los arts. 19 y ss. de la Ley General de Publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre) para los supuestos en los que «un patrocinador se obliga a restaurar un inmueble a cambio de instalar un anuncio publicitario en dicho inmueble durante un período de tiempo» (*vid.* RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, «Patrocinio y mecenazgo: del derecho privado al derecho público», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural...*, *op. cit.*, pp. 131-132).

configuración ha sido entendida tradicionalmente como la más sensible a la especialidad que presentan las obras de conservación sobre bienes culturales y a las exigencias que ello comporta en relación con la selección de los eventuales contratistas) (94) así como para la figura específica de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado (95).

Bien diferente, sin embargo, es la situación en relación con la compatibilidad de la figura con las disposiciones de la propia normativa sectorial vigente en materia de Patrimonio cultural, especialmente por cuanto afecta al aprovechamiento publicitario por parte del sponsor, pues lo que en el sistema italiano eran cautelas y condiciones, en el caso del ordenamiento español se transforman en generalizadas prohibiciones. En este sentido, han sido las Leyes autonómicas de referencia en el sector las que, de una forma generalizada, han prohibido tajantemente la colocación de carteles publicitarios, entre otros elementos, en los propios bienes culturales objeto de protección (96), previsión que con frecuencia se extiende también de

---

(94) El art. 170 de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) refiere, en su apartado d), como supuesto al que será aplicable dicho procedimiento, los casos en los que «por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado». En torno a la idoneidad de este tipo de procedimientos para las intervenciones que afectan a bienes culturales, interesa destacar la opinión de TORRES LÓPEZ, cuando afirma que «en la adjudicación de los contratos, teniendo en cuenta los tres procedimientos a que se refiere la normativa básica sobre contratación administrativa: abierto, restringido o negociado, la especial naturaleza de los bienes culturales aconseja establecer un orden de prelación como el que sigue: Primero el procedimiento negociado. En segundo lugar, el procedimiento restringido. Finalmente, procedimiento abierto, a través de concurso» (TORRES LÓPEZ, M. A., «La restauración en el sector de las obras públicas: las carencias del sistema vigente», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural... op. cit.*, p. 81).

(95) Modalidad específica de contratación recogida en el art. 11 LCSP, a cuya idoneidad para este sector también se refiere TORRES LÓPEZ (*Ibid.*, 76 ss.). Este contrato permite a la Administración encargarse a una entidad de derecho privado, por un período determinado, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas. [...] d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado. Bien es cierto, sin embargo, que el apartado 4 del artículo limita la contraprestación del contratista a la percepción de un precio.

(96) Sirva de ejemplo el dictado del art. 38. e) LPCVal: «Queda prohibida la colocación de rótulos y carteles publicitarios, conducciones aparentes y elementos impropios en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos, así como de todos aquellos elementos que menoscaben o impidan su adecuada apreciación o contemplación», una prohibición que la práctica totalidad de Leyes autonómicas extiende a cualquier tipo de bien inmueble protegido [*vid.* arts. 39.2 LPCG, 38.2 LPCCL, 33.2 LPHCE, 34.1 LPCA, 35.1.f) LPCCat, art. 41.1.e) LPHIB, 43.6 LPCHALR, ejemplos a los que se añaden los de aquellas leyes que inciden especialmente en la persecución de la «contaminación visual»: *vid.* arts. 19, 31.1 f), 88 y Disp. Transit. Tercera LPHA y 28.2 LPCCLM], incluyendo también menciones expresas en esta línea dentro de los criterios de protección a establecer en la planificación especial de los Conjuntos Históricos. Tan sólo la LPCCat introduce una excepción, cuando dispone que «no obstante, podrán autorizarse por la Consejería de Cultura y Deporte aquellas instalaciones provisionales que sirvan para facilitar la conservación y rehabilitación de los Bienes de Interés Cultural y de Interés Local y sus entornos. Se valorará y, en su caso, se introducirán las medidas correctoras oportunas para restablecer las condiciones acústicas o de textura y aromas acordes con la

forma expresa a su entorno (97). La medida, cuyo impacto se presenta especialmente intenso y amplio para el caso de los Conjuntos Históricos (escenario en el que habitualmente podría presentar un mayor atractivo para el sponsor en relación a la rentabilización de la acción publicitaria a la que tendría derecho) se ampara en la necesaria protección tanto de la estructura de los bienes como de la de su propia imagen y percepción de la misma.

Dados los términos, rígidos y absolutos, con los que se redactan estos preceptos, no cabe duda de que una eventual implantación de la vía de fomento que proporciona el contrato de esponsorización requeriría una previa reforma de los dictados de los criterios de protección allí recogidos, en orden a permitir una lectura más moderada y flexible de los mismos. De ello se derivaría una solución más equilibrada en aras de facilitar la armonización de intereses privados y públicos (entre los cuales, recordemos, no solo figura la protección de los bienes, sino también la garantía de su conservación y el efectivo aprovechamiento de los recursos disponibles para fomentar esta última).

## V. VALORACIONES FINALES

Una vez completado el análisis del conjunto de las Leyes autonómicas de referencia en el sector del Patrimonio cultural en relación con sus aportaciones a la implementación de las vías de fomento no fiscal o presupuestario, procede llevar a cabo algunas valoraciones, no sin recordar antes, como se hacía al comienzo, la necesidad de tener presente la posibilidad de que dichas Leyes no contemplen expresamente la totalidad de vías de fomento que se aplicarán en la práctica (bien porque otras normas del sector incorporen técnicas nuevas –legislación sobre museos, archivos o bibliotecas o sobre Patrimonios especiales–, porque las mismas se establezcan desde otros sectores o porque, simplemente, sean operadas sin una cobertura legal especial). Ello, sin embargo, no resta interés al análisis realizado ni a las valoraciones que de él se deriven, considerando que los referidos textos legales constituyen el punto de referencia óptimo para enjuiciar el enfoque global que en cada caso se pretende imprimir a las políticas sobre Patrimonio en la vertiente de la colaboración entre público y privado.

Comenzando por cuanto respecta al ámbito de aplicación de aquellas medidas de fomento, cabe afirmar que, en el plano objetivo, la evolución de la regulación autonómica manifiesta una clara tendencia a su progresiva ampliación, tanto en lo

---

naturaleza del patrimonio afectado» [art. 53.1.g) LPCCant]. A pesar de este matiz, francamente, se antojaría algo forzado interpretar que al amparo de dicha excepción pudiera justificarse la admisibilidad de la publicidad instalada por un sponsor que interviene en la conservación del bien.

(97) En la práctica totalidad de las leyes autonómicas se aplica una extensión de los criterios previstos para el inmueble al entorno del mismo, aludiendo específicamente al respeto de aquellos factores que definen el área que lo constituye y las condiciones que permiten y en las que se enmarca la visualización del bien. El art. 35.3 LPCCat establece el texto modelo que incorporan el resto de las leyes: «El volumen, la tipología, la morfología y el cromatismo de las intervenciones en los entornos de protección de los bienes inmuebles de interés cultural, no podrán alterar el carácter arquitectónico y paisajístico del área ni perturbar la visualización del bien [...]». En la misma línea se muestran, entre otros, los arts. 38 c) LPCVal, 41.3 LPHIB, 38.2 LPCCL, 44.2 LPCG y 43.8 LPCHALR.

referente a los tipos de bienes (cada vez es menor la frecuencia con la que se restringen solo a BICs o bienes inventariados) como a las modalidades de intervención promocionadas (donde, si bien las actuaciones de conservación siguen ostentando el protagonismo, mucho se ha mejorado, especialmente en las Leyes más recientes, en relación con otras como la documentación o la divulgación). Esta constituye una tendencia coherente con un enfoque de conjunto que pretende atender a todas las realidades patrimoniales sin entrar en la compleja tarea de establecer una prelación de la intensidad o trascendencia del valor cultural de los bienes protegidos (por otra parte, beneficiosa también para el conjunto de los propietarios y titulares, quienes, en su mayor parte, ostentan derechos sobre bienes dotados con niveles de protección bajos). Sin embargo, la consecuencia de esta opción no podrá dejar de manifestarse negativamente, en términos estadísticos, en relación con el grado de eficiencia global del sistema de fomento (puesto que ante una mayor amplitud del ámbito de aplicación más compleja e insuficiente resultará la aplicación de recursos limitados).

Por cuanto respecta al ámbito subjetivo de aplicación de las medidas contempladas, a pesar de los progresos que han podido identificarse, la valoración de conjunto de la normativa analizada dista de poder ofrecer un resultado positivo, principalmente en virtud de la escasa atención prestada a la movilización de los recursos que constituyen tanto la acción –individual o colectiva– de los ciudadanos no propietarios de bienes culturales como la del sector de la empresa privada.

En el primer caso, cabe destacar que el principal esfuerzo, con los consiguientes efectos positivos, se ha volcado esencialmente en la figura del particular propietario de bienes culturales, donde a los instrumentos preexistentes de carácter fiscal se ha sumado un importante plantel de medidas, principalmente de carácter económico (ayudas y subvenciones) que contribuyen a mejorar en lo que ha sido un objetivo prioritario del legislador autonómico: garantizar una cierta compensación a aquellos por los pesados deberes y cargas que se derivan de la conservación de los bienes. Sin embargo, el celo en la persecución de este objetivo no se ha visto acompañado de un esfuerzo paralelo que se proyecte sobre otros recursos de enorme potencial y costes públicos prácticamente nulos, como son el fenómeno del voluntariado cultural (donde las Leyes se presentan yermas de referencias, con la única excepción del caso de Cantabria) o la colaboración de asociaciones y fundaciones privadas sin ánimo de lucro (cuya articulación no cuenta con más medidas –allí donde alguna mención se lleva a cabo– que la referencia a la posibilidad de establecer convenios específicos). Considérese además que esta carencia se torna en aún más grave cuando la acción de fomento, en función de lo dispuesto en las Leyes, no debería enfocarse solo al fin de la propia protección del Patrimonio sino también al no menos importante de la promoción de la participación de los ciudadanos en la vida cultural, para el que los aludidos fenómenos e instituciones constituyen cauces de realización (frente a lo cual, la normativa autonómica ofrece poco más que algunas puntuales referencias, en forma de mandato, tendentes a facilitar la incorporación de estas y otras fuerzas privadas a la gestión de bienes concretos a través de la creación de Patronatos o Consorcios).

Por su parte, como decíamos, otro tanto puede afirmarse en relación con las medidas previstas para fomentar la colaboración del sector privado empresarial, ofreciendo, a pesar de la presencia de algunas medidas muy positivas (como la posibilidad de la cesión en uso de bienes a cambio del compromiso de garantizar su

restauración y conservación), un pobre esfuerzo regulador que viene a determinar que en este sector no existan muchos estímulos más allá que las siempre insuficientes desgravaciones fiscales. En este sentido, tal y como se ha puesto de manifiesto en el análisis de la experiencia italiana en relación con la previsión de la figura del contrato de sponsorización (instituto que hace de los intereses publicitarios, tan cruciales y atractivos para el mundo empresarial –especialmente para la gran empresa–, el factor de reclamo para la colaboración), se despliegan grandes márgenes para la innovación, que lleven a superar un modelo basado en la estipulación de convenios o consorcios *ad casum*, y para la consiguiente mejora de resultados, tan necesaria como acuciante es la necesidad en este sector de captar recursos y financiación que no provengan de lo público (donde también constituye una carencia la escasez de mecanismos específicos dirigidos a captar la colaboración de bancos e instituciones de crédito, raramente mencionados expresamente en las Leyes como sujetos colaboradores, aun a pesar de su potencial y de la positiva trayectoria de cooperación manifestada en muchas experiencias concretas, desarrolladas tanto en nuestro país como en otros).

Tal y como ya se ha expresado, esta falta de atención hacia el potencial del sector privado en el diseño de los canales y mecanismos de fomento propios del ámbito que aquí nos ocupa obedece sin duda a una reticencia a abandonar un modelo tradicionalmente presidido por el protagonismo absoluto de la Administración pública y por un aparentemente insalvable recelo hacia los intereses privados (culpables de poner en peligro la satisfacción de los intereses públicos mientras no se demuestre lo contrario...). Sin duda, esa es una crítica que debe añadirse al conjunto dispuesto por las nuevas medidas de fomento previstas en la legislación autonómica de referencia, donde sigue primando el protagonismo de la acción directa de la Administración: ella es, mayormente, la que subvenciona, ayuda, asesora, divulga, educa y controla mientras los demás «colaboran», más bien simbólicamente, en el marco de un sistema que, aunque bienintencionado en el logro de fines de interés público (como no podría ser menos), parece querer garantizar que sea la misma quien rentabilice con mayor intensidad el retorno de imagen de la acción de fomento, destacando como la principal actora de la promoción de la cultura.

Sin embargo, todas estas críticas no deben impedir la necesaria puesta en valor de los derroteros positivos apuntados con la incorporación de nuevos canales para el fomento del Patrimonio cultural, algunos de ellos destacados muy positivamente por su oportunidad: la prestación de asesoramiento técnico, tan necesaria o más que el apoyo financiero en las tareas de conservación (si bien sería deseable un desarrollo que concretara sus contenidos y su procedimiento); la ya mencionada modalidad de cesión del uso (especialmente en las detalladas regulaciones ofrecidas por las Leyes de La Rioja y Comunidad Valenciana), donde se abre una puerta de gran interés para la implicación de sujetos y capital privados a la par que se arbitra un recurso para evitar el siempre acuciante peligro de abandono del Patrimonio inmobiliario; la puesta en valor del voluntariado cultural operada por la legislación cántabra; o los frecuentes y cada vez más concretos mandatos en materia de divulgación y, muy especialmente, de educación y formación (llamados a materializarse en medidas también en el plano de las políticas educativas que garanticen su eficacia), oportunamente dirigidos al importantísimo fin de promover

la sensibilización de la población, garantizando que el ejercicio de su derecho de goce y disfrute del Patrimonio sea real y no virtual, y ofreciendo, de paso, herramientas que aseguren la preservación de las realidades patrimoniales más amenazadas: aquellas que constituyen nuestro patrimonio etnológico, especialmente el de carácter inmaterial. Todos ellos representan ejemplos de las líneas a seguir para la implementación futura del fomento del Patrimonio cultural.

Es cierto que, como se ha podido revelar en el análisis de muchas de las medidas autonómicas, las mejoras allí ofrecidas no siempre se han incorporado de forma generalizada en el panorama autonómico o no lo han hecho siempre de forma homogénea en sus contenidos. En este sentido, cabe afirmar que los necesarios márgenes de libertad en los que ha de moverse el concreto ejercicio de la autonomía político-administrativa dentro de nuestro Estado Autonómico justifican que cada C.A. pueda priorizar su acción de fomento sobre el Patrimonio que estime más lo necesita. Siendo esto cierto, en el plano técnico, donde lo positivo sería contar en todos los casos con la mayor batería posible de instrumentos, la heterogeneidad de las soluciones no parece encontrar gran justificación. Ello torna en deseable que, a través de puntuales reformas legislativas, las Leyes de referencia se encaminaran hacia una mayor homogeneidad, si no en el diseño, sí en la identificación de los recursos y medidas de fomento no fiscal del Patrimonio, atendiendo especialmente a aquellos que han resultado más exitosos (circunstancia que, en ocasiones pero no siempre, se ha producido de forma natural en la sucesión temporal de la aprobación de las Leyes). Por otra parte y en beneficio de una mayor claridad y seguridad jurídica, sería conveniente (dado que no siempre así sucede), que estas Leyes de referencia tendiesen a incluir todas las medidas de fomento aplicables, estableciendo, cuando fuera posible, unas bases mínimas en relación con su régimen o, en el caso de que dependan del desarrollo practicado en otros sectores (lo que no es infrecuente dada la transversalidad del sector), como mínimo, operar reenvíos específicos y claros (algo que ocurre solo parcialmente en algunos casos por cuanto respecta a las medidas aplicables en sectores como los de protección de la vivienda o educación, pero que también podría extenderse a otros, pensando aquí, por ejemplo, en las políticas públicas desarrolladas desde otros sectores en relación con la mejora de la eficiencia energética de edificios).

En suma, más aún en un escenario económico que ha golpeado con especial fuerza a unas Administraciones ahora conminadas a la contención de su gasto y necesitadas de mayores ingresos fiscales, si existe un ámbito en el que mejorar y, especialmente, innovar en la faceta del fomento del Patrimonio cultural –en particular por cuanto se refiere al objetivo de estimular la implicación del sector privado–, ese es, precisamente, el de las vías de fomento no fiscales. La implementación de las mismas operada por las Leyes autonómicas del Patrimonio cultural, siempre positiva, ha merecido con frecuencia a los propios legisladores la oportunidad de ensalzar, en los Preámbulos de esas mismas normas (a veces con cierta grandilocuencia), las mejoras alcanzadas. Entre todos ellos, el de la Ley Balear afirmará de dichas mejoras «que constituyen un nuevo, y todavía pequeño, paso adelante en la defensa del patrimonio histórico». Sin lugar a dudas, la valoración más equilibrada y realista.

## VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, «Balance de la Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural en su décimo aniversario», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 16, 2012, pp. 107-135.
- ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico: destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., «El Patrimonio Cultural. De donde venimos, dónde estamos y a dónde vamos», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, pp. 15-31.
- FANTIN, A., «La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato», *Il Capitale Culturale*, núm. 2, 2011, pp. 115-131.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, Aranzadi, Elcano, 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 60, 1978, pp. 14-47.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico del Patrimonio Cultural en la Comunidad de Castilla y León», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006, pp. 91-136.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 3, 1999, pp. 33-85.
- GAZZERI, N., «A proposito del d. lg. 112/1998: e il volontariato organizzato?», *Aedon*, núm. 1, 1998 (versión on-line accesible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/gazze2.htm>).
- GÓMEZ VÍLCHEZ, M. S., «El voluntariado cultural», *Mediamusea*, núm. 2, 2008, pp. 1-60 (<http://mediamusea.files.wordpress.com/2008/02/voluntariado-cultural.pdf>, último acceso: 29/03/2015).
- GUASTI, F., «Il ruolo degli enti privati nella tutela dei beni culturali ed ambientali. Aspetti giuridici», *Rivista del Notariato*, 1989, I, pp. 517-527).
- MANFREDI, G., «Le sponsorizzazione dei beni culturali e il mercato», *Aedon*, núm. 1, 2014 (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/manfredi.htm#nota9>).
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley del Patrimonio Histórico Español», AA.VV., *Libro Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2001, pp. 3177-3194.
- MERRYMAN, J. H., «A licit international trade in cultural objects», en BRIAT, M. & FRIEDBERG, J. A. (comps.), *Legal Aspects of International Trade in Art*, Kluwer Law International, La Haya, 1996, pp. 3-46.
- MONTORO CHINER, M. J., *Privado y público en el renacer del Gran Teatro del Liceo*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- OLLERS VIVES, P., «La normativa sobre el Patrimonio Cultural en las Islas Baleares», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 17, 2013, pp. 71-88.
- PIPERATA, G., «Servizi per il pubblico e sponsorizzazione dei beni culturali: gli artt. 117 e 120», *Aedon*, núm. 3, 2008 (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/piperata.htm>)
- «Esponsorización e intervenciones de restauración en los bienes culturales», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural. Un estudio comparado de los ordenamientos italiano y español*, Comares, Granada, 2009, pp. 145-159.

- RECUERDA GIRELA, M. A., «Patrocinio y mecenazgo: del derecho privado al derecho público», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural. Un estudio comparado de los ordenamientos italiano y español*, Comares, Granada, 2009, pp. 129-144.
- SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Il ruolo dei soggetti privati nel quadro degli interventi pubblici riguardanti la conservazione ed il restauro dei beni culturali: il caso delle fondazioni bancarie», en MIGNONE, C.; PERICU, G. & ROVERSI MONACO, F., *Le esternalizzazioni*, Bononia University Press, Bologna, 2007, pp. 411-430.
- «La nueva normativa italiana sobre bienes culturales», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 11, 2007, pp. 251-257.
- «Derechos, principios y objetivos relacionados con la cultura y el patrimonio cultural», en BALAGUER CALLEJÓN, F.; ORTEGA ÁLVAREZ L. I.; CÁMARA VILLAR, G. & MONTILLA MARTOS, J. A., *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, IAAP, Sevilla, 2008, pp. 387-418.
- «Voluntariado cultural y derecho de acceso a la cultura: una necesaria relectura a la luz de los «nuevos» derechos culturales del Estado de las Autonomías», *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 19, 2010, pp. 5-40.
- «El ciudadano ante el Patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección», *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, núm. 15, 2014, pp. 359-380.
- SELO, M., «L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto», *Aedon*, núm. 3, 2014
- TORRES LÓPEZ, M. A., «La restauración en el sector de las obras públicas: las carencias del sistema vigente», en BARRANCO VELA, R. (Dir.); SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & PIPERATA, G. (Coords.), *El régimen jurídico de la restauración del patrimonio cultural. Un estudio comparado de los ordenamientos italiano y español*, Comares, Granada, 2009, pp. 65-82.
- TORRES BALBÁS, L., «La utilización de los monumentos antiguos», en AA.VV., *Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1995, p. 85-87.
- YÁÑEZ, A., «Claroscuros normativos. Reflexiones a propósito de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 17, 2013, pp. 89-110.