
INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Patrimonio Cultural, y con él las políticas para su protección y conservación, han sido cuestiones tradicionalmente alejadas del ámbito de estudio de la Economía. Tanto la administración patrimonial como, en general, el sector del Patrimonio, eran campos relativamente autónomos y cerrados, compuestos por grupos de especialistas y expertos –arqueólogos, arquitectos, historiadores, etc.– que decidían qué elementos formaban parte del Patrimonio, qué merecía ser conservado para la posteridad y administraban los medios para hacerlo (De la Torre, 1999; Throsby, 2001).

Esta situación, no obstante, ha experimentado un notable cambio en las últimas décadas, cuyo origen se debe, fundamentalmente, a la evolución del concepto de Patrimonio y su nueva consideración social y económica y, a partir de ahí, a la nueva consideración de las políticas patrimoniales, que han dejado de ocupar un lugar marginal en los planes de los gobiernos, para ganar en complejidad y ser consideradas un instrumento de gran utilidad en las políticas de desarrollo y, por tanto, capaces de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

En relación con la evolución experimentada por la noción de Patrimonio, cabe destacar no sólo la ampliación del campo que abarca este concepto sino, sobre todo, el nuevo papel que se le asigna en el mundo actual: se ha pasado de considerar los Bienes Patrimoniales como un «tesoro», querido, conocido y apreciado por una minoría, a ver en ellos un recurso valioso, que contribuye al desarrollo cultural, social y económico de la comunidad a la que pertenece. Junto a sus valores estéticos e históricos tradicionales, en nuestros días se reconoce el valor cultural de los Bienes Patrimoniales, así como su utilidad social y económica. La idea de uso social del Patrimo-

N.B.: El contenido de esta publicación se deriva de una revisión y actualización de la Tesis Doctoral realizada por D.^a Eva Vicente Hernández bajo la dirección del Dr. D. Ángel de los Ríos Rodicio. La defensa y la evaluación de esta Tesis Doctoral tuvo lugar el día 30 de noviembre de 2005, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid, obteniendo la máxima calificación de «Sobresaliente cum laude». El Tribunal estuvo integrado por la Dra. D.^a Josefa Eugenia Fernández Arufe, la Dra. D.^a Milagros García Crespo, el Dr. D. Camilo Lebón Fernández, el Dr. D. Santiago Álvarez García y el Dr. D. Pablo Gordo Gómez. Dicha investigación obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado en Economía de la Universidad de Valladolid correspondiente al curso académico 2006-2007.

nio hace referencia a la posibilidad –que adopta la forma de derecho en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales– de su disfrute colectivo con independencia de su titularidad. En relación con su utilidad económica, los Bienes Patrimoniales son considerados como un recurso económico potencial que, adecuadamente conservado y valorizado, puede convertirse en una fuente de riqueza y desarrollo económico para la sociedad a la que pertenece. Esta idea cobra aún mayor fuerza cuando se centra en las potencialidades que, como recurso estratégico, ofrece el Patrimonio a las regiones y territorios más desfavorecidos (Caravaca *et al.*, 1996), pero con un legado patrimonial importante. A ello han contribuido de manera decisiva los nuevos hábitos de disfrute del tiempo libre por parte de los ciudadanos y el auge del turismo cultural.

En este contexto, las políticas patrimoniales presentan importantes implicaciones y condicionantes económicos. Por un lado, las políticas de conservación y puesta en valor tienen repercusiones económicas que afectan al bienestar individual y colectivo: la intervención pública en este terreno genera beneficios y costes tanto colectivos como individuales, afecta a las decisiones de los distintos agentes y además consume recursos, por lo que entra en competencia con otras políticas y programas de gasto público. Por otro lado, este tipo de políticas está muy condicionado por aspectos y factores económicos diversos que influyen en la toma de decisiones, en la elección de los instrumentos, en los incentivos para la puesta en valor y uso de este tipo de bienes, etc.

Todos estos aspectos, han llevado a captar una atención creciente por el Patrimonio como objeto de análisis económico, de manera que, en la actualidad, lo que se ha dado en denominar desde distintos sectores la *Economía del Patrimonio Cultural* o, más comúnmente, la *Economía del Patrimonio*, constituye un área de investigación consolidada, existiendo ya una abundante literatura sobre la materia. Dentro de este ámbito, ocupa un lugar destacado el análisis de las políticas patrimoniales, que suele centrarse en aspectos concretos de los procesos de adopción de decisiones, de su implementación, o en la valoración de los efectos de determinadas medidas e instrumentos aplicados. Por lo general, salvo raras excepciones, no se aborda el análisis de este tipo de políticas públicas de una manera integral. Mucho menos frecuentes aún son los estudios sobre las políticas culturales desarrolladas en este ámbito por los gobiernos regionales, a pesar del intenso proceso de descentralización en el que éstas se han visto inmersas en las últimas décadas. Todo ello se traduce en la práctica en una escasez de estudios empíricos que aborden el análisis global de la política de Patrimonio de un país o una región desde una perspectiva económica.

Partiendo de este contexto, el objeto de la presente tesis doctoral es la realización de un análisis de la Política del Patrimonio Arquitectónico en Castilla y León durante el periodo 1985-2002, partiendo para ello de los fundamentos de la Economía del Patrimonio. Las razones que nos han llevado a hacer esta elección son varias:

En primer lugar, la riqueza y extensión del Patrimonio castellano-leonés hacen de este legado un recurso estratégico potencial de primer orden para la región, desde el punto de vista de su promoción exterior y desarrollo económico, como se viene reco-

nociendo reiteradamente desde las distintas instancias políticas y sociales regionales. Como hemos señalado, para que esta potencialidad económica se materialice es necesario llevar a cabo una adecuada conservación y puesta en valor de los Bienes Patrimoniales, que permita su uso y aprovechamiento no sólo económico, sino también cultural y social. A este respecto, la cuestión que nos planteamos es doble: por un lado nos preguntamos hasta qué punto la actuación pública desarrollada a lo largo del periodo de estudio por el gobierno autonómico ha tenido en cuenta esta potencialidad del Patrimonio regional; en segundo lugar, nos planteamos en qué medida la política desarrollada ha podido contribuir, en la práctica, a su materialización.

También queremos destacar razones de oportunidad: la descentralización de las competencias relativas al Patrimonio Cultural desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas que ha tenido lugar en nuestro país proporciona una oportunidad singular para acotar geográficamente el objeto de estudio, facilitando el mismo. Del mismo modo, los más de veinte años transcurridos desde que se pasaron las competencias en esta materia a la región proporcionan ya una cierta perspectiva histórica de la política patrimonial implementada que enriquece el análisis y permite hacer una valoración de su desarrollo y de la evolución de sus planteamientos.

En relación con la delimitación cronológica de nuestra investigación, podemos señalar que la elección del periodo 1985-2002 se debe básicamente a dos motivos: por un lado, aunque el traspaso de competencias en materia de Patrimonio a la Comunidad Autónoma tuvo lugar en 1983, siendo ya desarrolladas a partir de 1984, las dificultades existentes para la obtención de datos estadísticos relevantes para nuestra investigación relativos a ese ejercicio han hecho aconsejable tomar como año de referencia inicial 1985. Dicha acotación parece acertada, además, si tenemos en cuenta que en ese año se aprueba la Ley de Patrimonio Histórico Español, uno de los hitos legislativos en la materia en España, y que constituye uno de los pilares de la política patrimonial desarrollada desde entonces en nuestro país. El año 2002, por su parte, también es testigo de otro hito legislativo de relevancia, en este caso para Castilla y León, como es la promulgación de la Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad. Las novedades introducidas por dicha Ley, junto a otra serie de modificaciones que se observan a partir de ese momento en distintos planos (administrativo, presupuestario, etc.) marcan una ruptura que ha hecho aconsejable poner esta fecha como límite en nuestro trabajo.

Debemos señalar, por último, que la enorme extensión y diversidad que en nuestros días caracteriza al concepto de Patrimonio dificulta por su amplitud cualquier investigación, lo que nos ha obligado a acotar y delimitar el objeto de nuestra investigación. En concreto, nos vamos a centrar en el estudio del Patrimonio Inmueble y, dentro de éste, en el Patrimonio Arquitectónico. La necesidad de esta acotación radica, fundamentalmente, en la gran diversidad y heterogeneidad existente entre las diferentes categorías de Bienes Patrimoniales, que no sólo requieren metodologías de análisis diversas, sino que, y más estrechamente relacionado con el objeto de nuestro trabajo, implican políticas de protección y salvaguarda muy diferentes.

Planteamos, por tanto, un análisis integral de la Política del Patrimonio Arquitectónico desarrollada por el gobierno autonómico en Castilla y León desde un punto de vista económico. Ello va a suponer analizar todos los medios y recursos desplegados por el gobierno regional en su desarrollo. Junto a lo anterior, y desde una perspectiva amplia, tendremos en cuenta también la labor desarrollada por otros agentes implicados por diversos motivos en la conservación y puesta en valor del Patrimonio regional.

Con esta investigación esperamos poder contribuir a superar el carácter marginal asignado a las políticas patrimoniales en el ámbito del análisis y evaluación de políticas públicas. Consideramos que la importancia que en nuestros días ha cobrado el Patrimonio Cultural, no sólo como soporte de la memoria e identidad colectiva, sino también como fuente de riqueza y desarrollo social y económico, justifica y requiere un mayor interés por este tipo de políticas. En el caso de Castilla y León, la abundancia de su Patrimonio y la importancia que éste reviste para la Comunidad tanto desde un punto de vista cultural y social como económico hace más necesario si cabe el estudio de los diversos factores y mecanismos que subyacen tras los procesos de conservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales y la manera en que las políticas públicas inciden sobre los mismos.

La estructura de la investigación responde a los objetivos planteados, de manera que cabe distinguir dos partes diferenciadas: la primera parte (capítulos 1 a 4) pretende establecer el marco teórico de referencia para el análisis posterior; la segunda parte (capítulos 5 a 9) se corresponde con el análisis de la política del Patrimonio Arquitectónico desarrollada por el gobierno castellano-leonés en nuestro periodo de estudio, que se ha organizado en tres bloques: objetivos, medios e instrumentos utilizados, y resultados.

Dada la amplitud y ambigüedad del término *patrimonio*, el punto de partida obligado de nuestro trabajo ha sido el tratar de concretar este concepto. Éste es el objeto del primer capítulo, en el cuál, en primer lugar, se exponen las diferencias existentes entre el significado primario del concepto de patrimonio y la noción social y colectiva, relativamente más reciente, que nosotros utilizaremos. Seguidamente se analizan los cambios experimentados por esta noción desde los comienzos de la época contemporánea hasta la actualidad. Posteriormente nos aproximamos de manera genérica a la forma mediante la cual se determina en la actualidad el campo de aplicación de las Políticas de Patrimonio, prestando especial atención a los procesos de selección y a uno de sus principales resultados: los listados de protección. Por último, se concreta y delimita el que va a ser en la práctica nuestro objeto de estudio: el Patrimonio Arquitectónico.

En el segundo capítulo se exponen las bases teóricas de la Economía del Patrimonio. Para ello se realiza previamente una revisión del tratamiento de la Cultura y el Patrimonio en la historia del pensamiento económico, de los orígenes de esta disciplina y de sus campos de estudio. Posteriormente nos centramos en el estudio económico del sector propiamente dicho, que se aborda mediante un análisis de oferta y demanda. En primer lugar se analizan los fundamentos y características de la

demanda actual de Patrimonio, muy compleja en la práctica y que plantea numerosos problemas de medición debido a que muchos de sus componentes no quedan reflejados en las transacciones de mercado. Por el lado de la oferta, se propone un modelo que permite describir el «proceso de producción del Patrimonio» o, lo que es lo mismo, los medios e instrumentos que permiten obtener, a partir de los bienes que lo integran, una serie de servicios patrimoniales adaptados a las necesidades de los ciudadanos actuales. Este modelo nos lleva a analizar las características y peculiaridades de los Bienes Patrimoniales, las etapas y actividades implicadas en el proceso, sus costes y su resultado u *output*: el «producto patrimonial». El capítulo se cierra con una exposición de las limitaciones y obstáculos presentes en este proceso de oferta o producción patrimonial.

En estrecha conexión con el anterior, el tercer capítulo expone los fundamentos económicos de las políticas patrimoniales. Concretamente, se analiza el mercado de Patrimonio poniendo de relieve la existencia de una serie de fallos en su funcionamiento que conllevan importantes pérdidas de bienestar, lo cual justifica *a priori* la intervención pública. Junto a los argumentos basados en la eficiencia, en este capítulo se aborda también el estudio de otra serie de justificaciones que pueden servir como fundamento de las políticas patrimoniales, como su consideración como bien preferente, o las basadas en los aspectos distributivos de este tipo de políticas.

El capítulo cuarto se ocupa del desarrollo de las políticas de Patrimonio en la práctica. Para ello, tras una breve descripción de los orígenes de este tipo de políticas, se analizan las distintas formas que éstas pueden adoptar en la práctica. Se estudia, además, sus objetivos y el catálogo de instrumentos disponibles a la hora de su implementación por los distintos gobiernos.

El quinto es el primer capítulo dedicado al estudio de la Política del Patrimonio Arquitectónico en Castilla y León. Como punto de partida se plantea la necesidad de identificar los objetivos perseguidos por el gobierno autonómico en esta materia, así como su evolución a lo largo del periodo. Con el objeto de tener un referente para juzgar esta evolución, se analiza previamente la doctrina y objetivos planteados por las principales organizaciones y organismos internacionales en materia de Patrimonio Arquitectónico, así como la propia política desarrollada por el gobierno español con carácter previo a la descentralización de las competencias culturales. Posteriormente, se exponen las características y problemática específica del que constituye el campo de aplicación básico de la política estudiada: el Patrimonio Arquitectónico de Castilla y León. El análisis de los planteamientos y objetivos en la materia observados a lo largo del periodo tanto por el gobierno regional, como por los representantes de los departamentos con competencias en este terreno, se completa con un repaso de la consideración del Patrimonio en otras políticas autonómicas.

El sexto capítulo aborda el análisis del marco legislativo y regulador en el que se desarrolla la política del Patrimonio Arquitectónico regional. Como punto de referencia ineludible se expone un resumen de las principales normas y disposiciones que regulan esta materia en nuestro país, para centrarnos posteriormente en la normativa específica desarrollada en la Comunidad Autónoma. El capítulo se cierra con el

estudio de la organización administrativa del Patrimonio Cultural en la región y su evolución a lo largo del tiempo.

El séptimo capítulo se centra en el estudio de los medios financieros y presupuestarios destinados al Patrimonio Arquitectónico en Castilla y León. El concepto de medios utilizado se entiende en un sentido amplio, de tal manera que, junto al análisis de la evolución y composición de los recursos destinados por el gobierno regional a este fin, se estudia también el gasto realizado por otros agentes –Sector Público, Sector Privado y Tercer Sector– a lo largo del periodo de estudio.

En el octavo capítulo se aborda el análisis del sistema de incentivos relativos al Patrimonio Arquitectónico aplicados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el periodo de estudio. Concretamente, y dentro del apartado de incentivos directos, se estudia las distintas líneas de subvención y los convenios con otros agentes desarrollados por las Consejerías de Cultura y Fomento para, a partir de ellos, estimar el gasto inducido. Por lo que respecta a los incentivos indirectos, el análisis se centra en los de carácter fiscal y comprende dos partes diferenciadas: en la primera se realiza una descripción de los beneficios fiscales existentes en el sistema tributario español y que pueden incidir, de manera directa o indirecta, sobre las decisiones de los distintos agentes regionales en materia de Patrimonio; en segundo lugar se examinan las medidas de fomento en esta materia aprobadas por la Junta de Castilla y León en materia de tributos cedidos y el gasto fiscal derivado de su aplicación.

En el noveno capítulo se analizan los resultados de la política patrimonial desarrollada, tratando de establecer la relación existente en la práctica entre dicha intervención y los objetivos perseguidos. La metodología que hemos seguido, condicionada por los datos disponibles, ha consistido en la elaboración de una serie de indicadores de realizaciones, tanto financieras como físicas. Este análisis se completa mediante la construcción de un indicador externo con el que se realiza una aproximación cualitativa al éxito o calidad de la gestión del Patrimonio regional en el periodo analizado. Finalmente se exponen las principales conclusiones derivadas de la investigación realizada.

Por último, quisiera expresar mi agradecimiento a todas las personas que han contribuido a la realización de este trabajo. En primer lugar, y muy especialmente, a mi Director de Tesis el Profesor Ángel de los Ríos Rodicio, por el tiempo y conocimientos dedicados a este trabajo y, sobre todo, por su continuo aliento y apoyo a lo largo de estos años. A la Profesora Josefa Eugenia Fernández Arufe, a quien debo la idea para la realización de mi Tesis Doctoral. A mis compañeros del Departamento de Economía Aplicada, en particular a los del área de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. A mi familia y amigos. A Santiago Álvarez García y a mi querido «paisano» José Manuel de Luis Esteban. No quisiera concluir sin mostrar también mi gratitud a cuantas entidades e instituciones han atendido mis peticiones de información, por la amabilidad y prontitud con la que han atendido siempre mis demandas.