

La Garantía del Estado para obras de interés cultural

Carlos González-Barandiarán y de Muller

Subdirector general de Registros y Documentación del Patrimonio Histórico

Ángel Rivas Albaladejo

Secretario de la Junta de Calificación

José Luis Rodríguez Muñoz

Jefe del Servicio de Adquisiciones y Garantía del Estado

Ministerio de Cultura y Deporte

Marta García Garzón

Responsable de área, Subdirección de Estudios y Relaciones Internacionales

Consortio de Compensación de Seguros

Con ocasión del tema central elegido para el número 17 de la revista Consorseguros Digital sobre «el aseguramiento de bienes singulares», el 24 de octubre de 2022 se mantuvo una entrevista a modo de charla informal en el Ministerio de Cultura y Deporte (MCD), cuyo objeto era conocer más a fondo el funcionamiento de la Garantía del Estado para obras de interés cultural que, según la información disponible en la [web del MCD](#), se define de este modo:

La garantía funciona como un sistema de aseguramiento público que cubre los riesgos a los que se exponen las obras que se prestan por parte de otros titulares, tanto nacionales como internacionales (públicos o privados en ambos casos), a museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y de gestión directa del MCD. Esta garantía no cubre, pues, las obras de los museos españoles, dado que sería el propio Estado el receptor de la posible indemnización, sino únicamente los préstamos que se reciben de otras instituciones.



Figura 1. Fachada principal del Ministerio de Cultura y Deporte.
Fuente: Elaboración propia.

Garantía del Estado es un sistema de seguro público por el que el Estado español asume el compromiso de asegurar Bienes de interés que se cedan temporalmente para su exhibición pública en algunas instituciones organizadoras.

Garantía del Estado protege estas obras frente a la posible destrucción, pérdida, sustracción o daño que puedan sufrir en el periodo comprendido entre el préstamo de la obra y el momento de devolución de la misma a su titular mediante una modalidad de seguro denominado “clavo a clavo”, que cubre los riesgos desde el momento de la recogida de la obra en su lugar de origen hasta la devolución de la misma en el lugar designado por el prestador, incluyendo por tanto transporte y estancia.

La cobertura proporcionada por el sistema de Garantía del Estado opera de forma idéntica a una póliza de seguros extendida por una compañía aseguradora, cubriendo todos los riesgos que puedan sufrir las obras aseguradas.

La legislación que regula esta garantía es, en primer lugar, la [Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español \(Disposición Adicional Novena\)](#), que tomaba nota de las soluciones de aseguramiento público que existían en otras normativas europeas y que, seis años más tarde, fue desarrollada por el [Real Decreto 1680/1991, de 15 de noviembre](#). Este RD no ha sufrido modificaciones desde entonces y establece que los límites anuales de la garantía se determinarán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

En general, el RD es una norma con una buena base, aunque se apunta a que quizás habría que abordar alguna reforma debido a la evolución del mundo de los seguros y a los propios préstamos entre instituciones culturales; en concreto, los límites de la franquicia establecidos se han quedado algo bajos para los tiempos actuales y, en ocasiones, hay poca precisión en la cobertura de algunos riesgos, lo que origina algún tipo de disfunción con las compañías de seguro privadas y preguntas de algunos prestadores sobre la cobertura de ciertos riesgos no previstos en esta norma de 1991.



Figura 2. Fotografía del desarrollo de la entrevista.

Fuente: Elaboración propia.

La garantía funciona como un sistema de aseguramiento público que cubre los riesgos a los que se exponen las obras que se prestan por parte de otros titulares, tanto nacionales como internacionales (públicos o privados en ambos casos), a museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y de gestión directa del MCD. Esta garantía no

cubre, pues, las obras de los museos españoles, dado que sería el propio Estado el receptor de la posible indemnización, sino únicamente los préstamos que se reciben de otras instituciones.

Al hilo de este tema surgió la duda de si las obras de arte de los museos estatales estaban aseguradas. La respuesta fue que generalmente en Europa no se aseguran las colecciones permanentes de titularidad pública, al contrario que en Estados Unidos donde, debido probablemente a diferencias culturales, sí que se aseguran las colecciones de los museos. La contratación de una póliza de seguro privado sería un gasto innecesario para la Administración porque si se produce un daño en una obra relevante para el Patrimonio Histórico, lo que va a querer el museo, el archivo o la biblioteca es que la posible restauración la lleven a cabo sus propios restauradores. Esta circunstancia se produjo con un cuadro de la Real Academia de San Fernando, que resultó dañado y fue restaurado por el Instituto del Patrimonio Cultural de España.

En el caso de que se presten obras desde España a otros países, el proceso depende de qué obra se preste y de a quién se presta. Si el préstamo es a un país extranjero que cuente con un equivalente a la Garantía del Estado de España y el museo prestador considera que esa garantía cubre adecuadamente cualquier tipo de riesgo que pueda tener la obra, se firma una aceptación de la garantía del país receptor. Y si por el contrario se considera que esa garantía extranjera no cubre los suficientes riesgos, se contrata una póliza privada.

En general este sistema de garantías es bastante parecido en todos los países en el sentido de que es un aseguramiento público que cubre obras de otras titularidades y que existe una **franquicia** que se cubre con un seguro privado. Sin embargo, cada país tiene sus particularidades en función de su normativa y así puede observarse en el último estudio de garantías del Estado de la Unión Europea, que se llevó a cabo en el año 2012 y que recoge una comparativa de 20 países. Mientras que el modelo español es fundamentalmente similar al británico (hay diferencias en lo que se cubre, la franquicia, el límite mínimo por exposición...), en el modelo italiano únicamente se usa la Garantía del Estado de manera interna, es decir para préstamos en exposiciones dentro de Italia y no para préstamos internacionales.

En lo que respecta a la franquicia, en España es un porcentaje que va por tramos y los límites son los siguientes:

- Los primeros 12.000 € cuando el valor total de las obras garantizadas por el Estado para la exposición no exceda de 1.500.000 €.
- Los primeros 21.000 € cuando el valor total de las obras garantizadas por el Estado para la exposición exceda de 1.500.000 hasta 7.500.000 €.
- Los primeros 36.000 € cuando el valor total de las obras garantizadas por el Estado para la exposición exceda de 7.500.000 hasta 15.000.000 €.
- Los primeros 60.000 € si el valor total de las obras garantizadas por el Estado para la exposición excede de 15.000.000 €.

Es este último tramo el que habitualmente utilizan los museos porque en la actualidad estos valores resultan algo bajos, como ya se mencionó anteriormente, aunque hay que reconocer que suponen una ventaja importante para los museos y la garantía como tal nunca ha entrado en funcionamiento, no así la franquicia.

Se destaca la cuestión de la **confianza** como condición previa para utilizar el no-seguro. Hace un tiempo se constituyó el grupo de trabajo «Lending for Europe» que celebró un encuentro en Madrid al que acudieron más de trescientos expertos y en el que se exploró a fondo la idea del no-aseguramiento entre museos europeos, así como la creación de una liga de «supermuseos» que no se aseguraran entre ellos, es decir, que se asegurara únicamente el transporte y no la estancia. Los conservadores concluyeron que, dado que las condiciones de custodia y exposición son similares en el Prado, en el Louvre, en el Metropolitano de Nueva York, etc., la contratación de un seguro era un gasto innecesario, aunque fuera solo la franquicia, debido a que estos países cuentan con Garantía del Estado y, además, no hay un

riesgo significativo mientras la obra permanece en estos grandes museos, sino que donde realmente está el riesgo es el transporte.

Esta última idea no llegó a fructificar, aunque el concepto de confianza ha ido evolucionando y, normalmente, en la actualidad hay acuerdos tácitos entre países por los que se acepta de forma recíproca la Garantía de Estado de cada país. Como excepción, se puede citar el caso de Alemania y Suiza, cuyos prestadores, tanto particulares como institucionales, no aceptan la Garantía de Estado de España porque prefieren tener un seguro privado, presumiblemente por razones culturales y de sus propias políticas.

Como ya se ha mencionado, nunca se ha producido ningún incidente que haya obligado a poner en marcha la Garantía del Estado desde su implantación. Los únicos daños hasta el momento se produjeron en dos marcos de unos cuadros que llegaron dañados a la institución en la que iban a ser exhibidos (por regla general los daños se suelen producir en la manipulación o desembalaje de las obras, es muy difícil que haya daños una vez la obra está colgada). Los marcos se restauraron y únicamente entró en funcionamiento la franquicia.

Y en relación con los daños, no se pudo evitar traer a la conversación los ataques que últimamente están sufriendo algunas obras de arte como los llevados a cabo, por ejemplo, por la plataforma *Just Stop Oil*. En el caso del ataque a las majas de Goya en el Museo del Prado, serían los propios restauradores del museo los que se harían cargo de los posibles desperfectos que hubieran sufrido los marcos, que tienen una antigüedad de más de cien años, dado que las colecciones permanentes no están aseguradas, tal y como se ha comentado con anterioridad.

Volviendo de nuevo al tema del seguro, surgió la cuestión de si hay dificultad a la hora de contratar el seguro de la franquicia complementaria a la Garantía del Estado. En general esto no supone un problema, puesto que la mayoría de las aseguradoras están acostumbradas a trabajar con los distintos museos, aunque cada uno tiene sus particularidades. Algunos de ellos efectúan una licitación para la contratación de ese seguro de franquicia y adicionalmente para la contratación de seguros que no aceptan la Garantía del Estado, mientras que otros hacen licitaciones para formalizar contratos de uno a tres años en los que una sola aseguradora adjudicataria dará cobertura a todas las exposiciones celebradas durante ese periodo, tengan o no Garantía del Estado.

Otro asunto de interés acerca de la Garantía es la **transparencia** en su concesión, sobre lo cual puede asegurarse que hay transparencia total dado que se publican en el BOE las correspondientes órdenes ministeriales de cada concesión, en las que en ningún caso figuran ni los datos personales de los prestadores, solamente los institucionales, ni tampoco los valores individuales de las obras de arte aseguradas. Y en lo que respecta a las licitaciones y contrataciones que realizan los museos, tanto si se realizan con Garantía del Estado como si son con seguro privado, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El MCD es el gestor de la concesión de la Garantía del Estado, pero el seguro de una exposición es mucho más que la Garantía. Dentro de una exposición hay obras que tienen la cobertura de la Garantía del Estado complementaria a la franquicia y también hay obras cuyos prestadores no se acogen a esta Garantía y están cubiertas con un seguro privado que puede ser español o, si así lo solicita el prestador, de su propio país. En este último caso, será el museo el que determine si quiere esa obra para la exposición y acepta estas condiciones.

En este punto apareció un aspecto relevante sobre el **organizador de las exposiciones**. Como ya se mencionó, la Garantía del Estado está pensada para museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y de gestión directa del MCD. Sin embargo, se van haciendo excepciones y, en función de quién organice, otras instituciones distintas a las anteriores pueden acogerse a la Garantía. Por ejemplo, este sería el caso de que la organización corriera a cargo de [Acción Cultural Española \(AC/E\)](#), una sociedad mercantil estatal dedicada a impulsar y promocionar la cultura y el patrimonio de España.

Aparte de lo anterior, desde 1988, el año en el que empezó a funcionar la Garantía, en las sucesivas leyes de presupuestos anuales, se ha venido ampliando el número de instituciones que se pueden acoger a la concesión de la Garantía del Estado y también se ha ido aumentando el importe disponible para dotar esta Garantía del Estado.

Haciendo un inciso, es importante hacer hincapié en el aspecto «museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y de gestión directa del MCD» porque no todas las instituciones de titularidad estatal son de gestión directa de la Administración General del Estado (AGE), sino que la gestión de la mayoría de las mismas está transferida a las comunidades autónomas (por ejemplo el Museo de Bellas Artes de Sevilla o el Museo de Jaén). Esto quiere decir que no se pueden acoger a la Garantía del Estado, salvo que la organización de la eventual exposición estuviera a cargo de un organismo como AC/E.

Volviendo al tema de estos organismos, la primera vez que se incluyó a una de estas sociedades estatales fue en la Ley de Presupuestos de 1998, con ocasión de la celebración de los centenarios de Carlos V y Felipe II. Sucesivamente se fueron incluyendo otras como SEACEX, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio o Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, hasta que finalmente se agruparon todas en AC/E¹.

Así pues, se pueden cubrir con Garantía del Estado todas las exposiciones que organice AC/E en instituciones de titularidad estatal española, lo que significa que si AC/E organizara una exposición en el extranjero, no se podría cubrir con Garantía del Estado. Lo mismo sucedería si las exposiciones estuvieran organizadas por instituciones públicas que no son de titularidad estatal, como las de las comunidades autónomas o los ayuntamientos, porque la Garantía se basa en la confianza, como se ha dicho, y la AGE no puede tener la certeza de que las salas que van a recibir las exposiciones cumplen con las condiciones necesarias para cubrir todos los riesgos a los que está sometida una obra de arte.

Nuestros interlocutores nos ilustraron con casos concretos sobre cuáles han sido, hasta el momento, las obras más caras aseguradas con Garantía del Estado. Indicaron en primer lugar que hay una limitación por obra de 100 millones de euros que se pueden cubrir con Garantía y así, la obra más cara ha sido la pintura *La dama del armiño* de Leonardo da Vinci, procedente de Cracovia y que formó parte de una [exposición](#) organizada por Patrimonio Nacional en 2011. También ha habido grandes exposiciones que se han cubierto con Garantía, como la organizada en 2008 por el [Reina Sofía](#), donde se reunió gran parte de la colección del Museo Nacional Picasso de París. Para dar cobertura a esta exposición se creó una bolsa independiente de 2.500 millones de euros en la Ley de Presupuestos vigente en esa fecha, con objeto de no poner en peligro la Garantía para el resto de instituciones.



Figura 3. La dama del armiño.
Fuente: ©yunusi/123RF.COM

¹ Acción Cultural Española (AC/E) nació de la fusión de las tres sociedades estatales destinadas a la promoción y difusión de la cultura española tanto dentro como fuera de nuestro país: Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC), Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX) y Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI). La decisión de fusionar las tres sociedades se adoptó en el Consejo de Ministros del 30 de abril de 2010. La nueva sociedad se constituyó el 21 de diciembre de 2010 y se enmarca dentro del Plan de Racionalización del Sector Público Empresarial, cuyo objetivo principal es la reducción del gasto del Estado y el saneamiento de la Administración Pública.

La práctica de establecer bolsas independientes de las bolsas generales en la Ley de Presupuestos anuales es algo habitual, en especial cuando hay conmemoraciones de eventos destacados. En concreto, según lo establecido en la disposición adicional 48ª de la [Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022](#) (la vigente a la fecha de realización de la entrevista), hay tres bolsas en total:

- La bolsa común para todas las instituciones de competencia exclusiva del MCD y sus organismos públicos adscritos: 2.250.000.000 €.
- La bolsa correspondiente a la cobertura de la [Colección Carmen Thyssen](#)² que está depositada en el Museo Nacional Thyssen-Bornemisza: 1.703.796.510 €.
- La bolsa de carácter excepcional por la se podrán acoger a la Garantía del Estado las exposiciones amparadas por la «Comisión Nacional para la Conmemoración del 50º aniversario de la muerte de Pablo Picasso» a celebrar en las instituciones mencionadas anteriormente y en el Museo Picasso de Málaga, el Museo Picasso de Barcelona, la Fundación Joan Miró de Barcelona, el Museo Guggenheim de Bilbao, La Casa Encendida de Madrid y el Museo de Bellas Artes de Coruña: 2.500.000.000 €.

Este hecho tiene una explicación contable. La Garantía del Estado retiene una determinada cantidad para cada exposición, lo que quiere decir que durante el tiempo que dure la misma, la cantidad requerida para darle cobertura se retira de la bolsa común y podría darse la circunstancia de que la bolsa se quedara vacía al dar cobertura a varias exposiciones que se celebraran simultáneamente. Esta es la razón por la que cuando va a haber una conmemoración cultural importante o la de un hecho excepcional que lleve aparejada la exposición de obras de aseguramiento alto (así ocurrirá en 2023 con el año Picasso), se crea una bolsa independiente, para que las instituciones implicadas en la celebración de ese evento se nutran de esta bolsa para obtener la Garantía, sin que la bolsa general resulte afectada. Esto mismo ocurrió hace unos años cuando se decidió que la Colección Carmen Thyssen tuviera una bolsa independiente.

Precisamente el origen de la figura jurídica de la Garantía del Estado viene de 1988, con la llegada de la colección del barón Thyssen desde Lugano (Suiza) a España. Esta colección, en primera instancia, fue un depósito cubierto por la Garantía del Estado y posteriormente pasó a ser propiedad del Estado.

Tras la explicación de estos detalles, pasamos a conversar sobre el **sistema de tasación de la obras**. Los museos negocian las condiciones de los préstamos con los distintos prestadores junto con un valor de aseguramiento y, una vez cerrado el listado con todos los datos pertinentes, el museo solicita la Garantía del Estado. Esta solicitud se acompaña de varios informes:

- Informe de la Abogacía del Estado del MCD en cuanto al texto de la Garantía.
- Informe de la Oficina Presupuestaria del MCD que confirma si hay suficientes fondos en la bolsa de la que se ha hablado con anterioridad.
- Informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español³ que, una vez revisada la propuesta de los museos, indica si se concede o no la Garantía.

² La Colección Carmen Thyssen es completamente diferente a la del barón Heinrich Thyssen-Bornemisza, que es propiedad del Estado y está formada por cerca de mil obras que integran la colección permanente del Museo Nacional Thyssen-Bornemisza.

³ La Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español es el organismo consultivo del Ministerio de Cultura que tiene entre sus funciones la de informar sobre los valores de las obras que van a ser sujetas a la cobertura mediante Garantía del Estado. Esa valoración se da a los solos efectos de la concesión de la Garantía, no siendo una tasación del precio de mercado de la pieza, sino una valoración para el seguro en el contexto concreto de una exposición.

En cuanto al papel de España a la hora de prestar o de recibir obras, no hay una tendencia determinada puesto que es un factor que depende de los acontecimientos o conmemoraciones que tengan lugar cada año. Hay periodos en los que se prestan muchas obras, como por ejemplo este año, en el que se acaba de inaugurar una gran [exposición de El Greco en el Museo de Bellas Artes de Budapest](#) (de 28-10-2022 a 19-2-2023), en la que la mayor parte de los cuadros procede de España, y en el que han tenido lugar otras dos importantes exposiciones: la de [Joaquín Sorolla, en el Palacio Real de Milán](#) (de 25-2-2022 a 26-6-2022) y la de [Goya, en la Fundación Beyeler de Basilea](#) (de 10-10-2021 a 23-1-2022).

En lo que respecta a los artistas, las obras de Miró viajan constantemente: suele haber exposiciones suyas en cualquier lugar y en cualquier momento del año, y con el cincuentenario de la muerte de Picasso es muy probable que se reciban en España una gran cantidad de obras de este pintor. Por otro lado, obras de pintores clásicos, como Velázquez, no suelen prestarse porque además de que hay una cantidad menor, resultaría extraño ir al Prado y no encontrarse con «Las meninas»; si bien, en breve, va a llegar el cuadro *Felipe IV en Fraga*, junto con otras obras emblemáticas de El Greco, Murillo y Goya, como resultado del acuerdo al que han llegado el [Museo del Prado y The Frick Collection](#) para que nueve obras de la colección norteamericana se muestren en Madrid en la próxima primavera (todas ellas cubiertas con Garantía del Estado). Y con respecto a los clásicos, Goya, a diferencia de Velázquez, es el pintor que más se ha prestado, dado que hay muchas obras suyas en colecciones públicas, sirva de ejemplo la exposición de la Fundación Beyeler que se ha comentado con anterioridad.

Conclusión

Como conclusión, hay que destacar que la Garantía del Estado es una herramienta imprescindible a la hora de organizar grandes exposiciones, puesto que supone un ahorro considerable para las arcas de los museos, archivos y bibliotecas. De hecho, muchas exposiciones no podrían llevarse a cabo si no existiera la figura jurídica de la Garantía, como sistema de aseguramiento público. Toda esa itinerancia de exposiciones destacadas de grandes museos de Londres, Nueva York, París, Madrid... se consigue gracias a que las obras están cubiertas con la Garantía, lo cual supone una valiosa oportunidad que posibilita la movilidad de exposiciones con obras de alto valor.