



José María Abad Licerias
Abogado

EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA LEY 16/1985 II

La actuación de las distintas Administraciones Públicas suele encuadrarse en alguna de las tres grandes categorías conocidas con la denominación de actividades de policía o intervención; actividades de prestación de servicios públicos; y medidas de fomento.

Las medidas de fomento, concebidas por Jordana de Pozas como "la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos", encuentran su materialización en la práctica a través de una triple vía representada por los llamados **estímulos honoríficos** (consistentes en el otorgamiento de distinciones o recompensas, como prevé, a título de ejemplo, el artículo 97 de la Ley 1/91 del Patrimonio Histórico de Andalucía); **los estímulos jurídicos** (mediante los cuales se conceden exenciones o dispensas legales ante determinados supuestos, como en este sentido recoge el artículo 239.1 de la Ley del Suelo de 1992 al conferir derechos indemnizatorios a la conservación de determinados edificios, frente al principio general que en sentido contrario proclama el artículo 6º de la propia norma); y **los estímulos económicos** (concebidos como auxilios directos o indirectos en forma de subvenciones, créditos privilegiados o exenciones fiscales, fórmula recogida en el Título VIII de la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

Con esta premisa, pretendemos analizar algunos de los mecanismos de fomento que, en relación con el Patrimonio Histórico, se contemplan en distintos ámbitos, partiendo de su división en dos grandes grupos: por un lado, los de carácter público; y por otro, los de carácter privado.

A. Medidas de Fomento de carácter público

1. Nivel Internacional

Un destacado papel en el campo del Derecho Internacional Público es el ofrecido por la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural patrocinado por la UNESCO en 1972, y ratificada por España el 8 de marzo de 1982. Entre los postulados evocados en el Preámbulo de esta norma, se contempla la creación de un sistema de cooperación y asistencia internacional en distintos campos (entre ellos el económico), "Considerando

que la protección de ese patrimonio a escala nacional es en muchos casos incompleto, dada la magnitud de los medios que requiere y la insuficiencia de los recursos económicos, científicos y técnicos del país en cuyo territorio se encuentre el bien que ha de ser protegido".

Con este objeto se prevé la elaboración de las denominadas "Listas del Patrimonio Mundial" (artículo 11.2) y "Listas del Patrimonio Mundial en Peligro" (artículo 11.4), en donde se incluirán aquellos bienes que posean un valor universal excepcional atendiendo a los criterios formulados por la propia Convención. Dichos bienes del Patrimonio Cultural y Natural podrán recibir ayuda del denominado "Fondo del Patrimonio Mundial" (previsto en el artículo 15), con objeto de lograr su protección, conservación, revalorización o rehabilitación. Con este fin, el Comité del Patrimonio Mundial recibirá y estudiará las distintas peticiones de asistencia internacional formuladas por los Estados parte, determinando en su caso la índole y la importancia de su ayuda, según los criterios previstos en el artículo 13.3 del Tratado (la relevancia del bien, la necesidad de su protección, la urgencia de los trabajos a emprender; la importancia de los recursos del Estado interesado y su posible afectación), y mediante el procedimiento descrito en sus artículos 19 y siguientes.

2. Nivel Europeo

Con independencia de las previsiones que en materia cultural aparecen recogidas en los distintos Tratados Constitutivos de la hoy Unión Europea (por ejemplo, artículo 128 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), la preocupación por el fomento de actividades de protección, conservación y promoción del patrimonio cultural, en un sentido amplio, y del patrimonio arquitectónico, en un sentido estricto, tiene su principal reflejo en la Resolución adoptada por el Consejo con fecha de 13 de noviembre de 1986, a iniciativa del Parlamento Europeo.

Tomando como referencia aquella disposición, cada año (alrededor del mes de octubre) se convocan ayudas a proyectos para la conservación del Patrimonio Arquitectónico Europeo articulándolas en torno a temas monográficos anuales (en la actualidad el ámbito objetivo de aplicación se centra en los Monumentos Religiosos), en donde la financiación procedente de la Unión Europea no podrá

ARTÍCULOS

superar el 25% del coste de las obras de restauración, teniendo aquella un límite económico máximo de 150.000 ecus (unos 23.700.000 pesetas), y un límite temporal fijado hasta el día 15 de septiembre de 1997.

Otros factores relevantes en su concesión se remiten a los requisitos previstos en cada convocatoria, en donde puede citarse, a título ejemplificativo, la calidad del proyecto; la finalidad restauradora o conservadora de las obras; las garantías financieras previstas para su ejecución; y la ausencia de previas subvenciones por parte de la Comisión Europea. La articulación de este programa de actuación, a nivel nacional, está conferida al Ministerio de Cultura a través del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

3. Nivel Nacional

La Ley 16/1985 recoge en los artículos 67 al 74 de su Título VIII una serie de instrumentos de estímulo "como fomento al cumplimiento de los deberes, y en compensación a las cargas que en esta ley se imponen a los titulares o poseedores de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español" (según declara el artículo 69.1). La dicción legal supone una velada confesión y reconocimiento de que una adecuada y sensata protección del patrimonio cultural ha de tender a equilibrar con sus medidas de fomento, las desventajas y limitaciones que para el propietario supone ostentar la titularidad de un bien histórico-artístico. Inspirándose en este principio, la Ley 16/1985 enumera una serie de postulados de fomento que podemos sintetizar en los siguientes apartados:

- La configuración de un programa de actuación política en materia de Patrimonio Histórico mediante el acceso preferente al crédito oficial para la financiación de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación, así como las prospecciones y excavaciones arqueológicas efectuadas sobre bienes declarados de interés cultural, en las condiciones que se determinen por vía reglamentaria (artículo 67).

- La nueva regulación del llamado "uno por ciento cultural", (cuyo precedente ha de buscarse en el Real Decreto 2.832/1978, de 27 de octubre), mediante el cual se incluirá en el presupuesto de cada obra pública financiada total o parcialmente por el Estado una partida equivalente al menos al 1% de los fondos de aportación estatal. En el supuesto de que la construcción y explotación recayera en un particular, a través de la figura del concesionario, el índice señalado se repercutirá sobre el presupuesto total de ejecución de la obra. En ambas situaciones la regla general cede ante aquellas obras públicas cuyo presupuesto total no exceda de 100.000.000 de pesetas; o afecten a la seguridad y defensa del Estado, o a la seguridad de los servicios públicos (artículos 68 de la Ley, y artículos 58 al 60 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero).

- El reconocimiento de una serie de exenciones fiscales con relación a determinadas figuras impositivas:

- Unas de carácter general (respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, antigua Contribución Territorial Urbana; y el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas; así como el supuesto especial del artículo 72).

- Otras medidas de carácter especial que se hacen depender de una previa inscripción en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, o en el Inventario General de Bienes Muebles de los artículos 26 y 53 de la Ley, (con relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y al Impuesto sobre Sociedades), según se declara en los artículos 69 y siguientes de la Ley, así como en los artículos 61 al 66 del Real Decreto 111/1986.

- Se admite el pago de la deuda tributaria de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, I.R.P.F., e Impuesto sobre Sociedades, mediante la entrega o dación en pago de bienes de interés cultural o incluidos en el Inventario General (artículo 74 de la Ley, según la nueva redacción dada por la Disposición Adicional Décima de la Ley 30/1994, de Fundaciones).

4. Nivel Autonómico

Tanto el Título X de la Ley 1/1991, de 3 de julio del Patrimonio Histórico de Andalucía en sus artículos 87 al 97, como el Título VII del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía en sus artículos 88 al 106, contemplan una serie de medidas de fomento que podemos sistematizar en tres grupos atendiendo al principal destinatario de la actividad de estímulo.

a. Con carácter general para toda clase de bienes:

- El artículo 95 de la Ley contempla la concesión de ayudas y subvenciones tendentes a facilitar la ejecución de obras; actividades arqueológicas; actuaciones de conservación, mantenimiento o custodia; y medidas relacionadas con el Patrimonio Etnográfico, Documental, Bibliográfico y Museístico.

- Los artículos 90 de la ley, y 99 a 100 del Decreto contemplan la dación en pago de todo tipo de deudas a favor de la Junta de Andalucía, mediante la entrega de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.

- El artículo 97 de la Ley recoge un sistema de premios y honores para reconocer las actuaciones en favor del Patrimonio Histórico Andaluz, mediante un estímulo honorífico.

b. Con carácter especial para bienes inmuebles:

- Los artículos 105 y 106 del Decreto regulan el otorgamiento de créditos con carácter de refraccionarios para la mejora y conservación de inmuebles de valor histórico, así como sus

Se pretende analizar algunos de los mecanismos de fomento que, en relación con el Patrimonio Histórico, se contemplan en distintos ámbitos, partiendo de su división en dos grandes grupos: público y privado

ARTÍCULOS

garantías de concesión.

- Los artículos 87 de la Ley, y 88 al 96 del Decreto regulan la aportación del denominado "uno por ciento cultural" tomando como base la ejecución de una obra pública con las condiciones, requisitos y límites previstos en las normas.

- Los artículos 91 de la Ley así como 101.3 y 4 del Decreto regulan el procedimiento y condiciones de donación de bienes culturales de naturaleza inmueble a la Junta de Andalucía.

- El artículo 92 de la Ley extiende el ámbito de aplicación de los estímulos y beneficios tendentes a la rehabilitación de viviendas al campo de la conservación y restauración de inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.

- Los artículos 93 de la Ley, así como 102 y 103 del Decreto prevén la cesión de inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico de Andalucía con destino al uso y explotación a favor de Corporaciones Locales, personas y entidades que se comprometan a su restauración y mantenimiento en las condiciones tipificadas en los preceptos.

c. Con carácter especial para bienes muebles:

- Los artículos 89 de la Ley, así como 97 y 98 del Decreto prevén, en los supuestos de proyectos de excavaciones arqueológicas o exposiciones, la inversión de hasta un 20% de su presupuesto en tareas de conservación y restauración de los materiales expuestos o procedentes de la actuación arqueológica.

- Los artículos 91 de la Ley y 101.1 y 2 del Decreto regulan el procedimiento y condiciones de donaciones y legados de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico de Andalucía con destino a la Comunidad Autónoma.

- Los artículos 94 de la Ley y 104 del Decreto regulan el depósito voluntario de bienes muebles históricos, mediante contrato formalizado entre su titular y la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

5. Otros Estamentos

Junto a los anteriores instrumentos de estímulo, las restantes Administraciones Públicas, Institucionales y Corporativas pueden desempeñar alguna labor o función en este sentido, mediante determinadas actuaciones puntuales que culminarán el organigrama del sector público. Una muestra en este sentido reside en la facultad conferida a los distintos Ayuntamientos por el artículo 69.3 de la Ley 16/85 para que, en sus Ordenanzas Municipales, puedan eximir del pago de aquellos impuestos locales que graven la propiedad, disfrute o transmisión sobre bienes inmuebles declarados de interés cultural que hayan sido objeto de obras de conservación, mejora o rehabilitación (con independencia del principio genérico recogido en el propio artículo 69.1 de la norma estatal con relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto Extraordinario sobre el

Patrimonio de las Personas Físicas).

B. Medidas de Fomento de carácter privado

El principio constitucional de participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, consagrada principalmente en el artículo 9.2 de nuestra Norma Suprema, tiene un evidente ejemplo en los derechos de Asociación y Fundación previstos en los artículos 22 y 34 de la Constitución, respectivamente. Con relación a esta última persona jurídica, su relevante papel en la salvaguarda y fomento del Patrimonio Histórico ha sido reconocida tradicionalmente por algunos ordenamientos jurídicos extranjeros (en este sentido puede citarse la Recomendación 1.018 del Consejo de Europa relativa al Mecenazgo privado y a la Cultura).

Sin embargo, ha sido preciso aguardar hasta la promulgación de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, para desarrollar la previsión constitucional en materia de fundaciones. Esta norma inicia una tímida apertura hacia el impulso que ha de conferirse a la sociedad en estos temas, frente a la tradicional desconfianza del poder público, motivada, según reconoce en su Exposición de Motivos, en "la dificultad de los poderes públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama y entrega a las variadas entidades sin ánimo de lucro" (apartado I), y en la necesidad de "la participación, junto con el sector público, de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y el estímulo de actividades de interés general" (apartado VI).

Las medidas de fomento previstas en la Ley de Fundaciones con relación al Patrimonio Histórico, pueden concretarse en dos grandes apartados:

- La posibilidad de constituir fundaciones cuya finalidad **exclusiva o principal** sea la conservación y restauración de bienes del Patrimonio Histórico Español, en las condiciones previstas en la Ley 16/85 (artículo 2.4).

- La posibilidad de gozar de los beneficios fiscales previstos en el Título II de la Ley 30/94, (artículos 40 al 70), entre los que se encuentran deducciones en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (por aportaciones realizadas en bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Español; obras de arte de calidad garantizada; activo material; y distintas cantidades como las cuotas de afiliación a una asociación declarada de utilidad pública); ventajas por las aportaciones realizadas por personas jurídicas con relación al Impuesto sobre Sociedades; actividades y programas prioritarios de Mecenazgo (en el sentido previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado); convenios de colaboración empresarial; oferta de donación de obras de arte; y gastos en actividades de interés general, así como fomento de algunas artes.

