JOSÉ MARÍA ABAD LICERAS

BREVES REFLEXIONES SOBRE LA LEY 16/1985 DESDE UNA VISION JURÍDICA

Reconocer a Estado y Comunidades potestad legislativa en Patrimonio Histórico se ha traducido en el nacimiento de un amplio y complejo ordenamiento jurídico, no exento de dudas sobre su efectividad.

Texto:: Prof. Dr. José María Abad Liceras (Universidad Pontificia Comillas -ICADE-)

Una visión retrospectiva de los efectos que en el ámbito del Patrimonio Histórico Español ha representado la aplicación de la Ley estatal 16/1985, no puede iniciarse sin hacer una breve semblanza de sus antecedentes legislativos. En este sentido, la norma es heredera de la venerable Ley de 13 de mayo de 1933, disposición legal que, con algunas reformas y modificaciones puntuales, reguló con éxito e ininterrumpidamente el panorama de nuestro Patrimonio Cultural a lo largo de poco más de cincuenta años, constituyendo un magnífico testimonio de la necesaria independencia e imparcialidad que debe caracterizar la actuación legislativa en defensa y salvaguardia de nuestros bienes culturales.

Fue esta Ley de 1933 y toda la normativa complementaria dictada en su desarrollo, la que constituyó el marco regulador de la actuación de los poderes públicos durante el régimen del General Franco, época en la que la actuación en materia de Patrimonio Histórico se centró, sobre todo, en consolidar y recuperar un extenso número de bienes culturales, en muchas ocasiones en situación de riesgo por factores de distinta naturaleza (en donde no pueden olvidarse las trágicas consecuencias producidas por la Guerra Civil, en especial, por la sistemática destrucción y expolio del patrimonio eclesiástico de valor histórico y artístico). La recuperación de ese Patrimonio Cultural constituyó un relevante punto de partida que no puede ignorarse y que las Administraciones democráticas se han ocupado de incrementar y enriquecer con un notable éxito, a través de inversiones públicas y otras medidas de fomento que tienen como cauce normativo fundamental la Ley estatal 16/1985 y toda la legislación homónima dictada a nivel autonómico.

La Ley 16/1985 ha materializado a nivel estatal la previsión establecida en el artículo 46 de la Constitución, consistente en encomendar a los poderes públicos la conservación, la protección, la promoción y el enriquecimiento del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de los pueblos de España, objetivos que, aunque parecen situados en un plano de igualdad, no pueden ocultar la primacía de la conservación de los bienes culturales, tal y como ya puso de relieve el Tribunal Supremo desde la trascendental Sentencia de 9 de marzo de 1970, creando así una línea jurisprudencial que se ha consolidado en el tiempo bajo la denominación de "Derecho Social a la Cultura". No obstante, ese precepto constitucional constituye un principio informador de la legislación positiva, de la práctica judicial y de la actuación de las distintas Administraciones, lo que matiza su efectividad al no tener el valor de un derecho fundamental.

A nivel organizativo y funcional, el Patrimonio Histórico es concebido en la Constitución como una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas (previsión refrendada con posterioridad por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991, de 31 de enero). Ese modelo implica, entre

¿PORQUÉ NO SE EXIGE?

Para contratos de obras de importe inferior a 350.000 € no es exigible la clasificación empresarial, lo que supone que empresas no especializadas intervengan en los bienes culturales, con el riesgo que eso supone.

038-042_JMAbad.indd 38 24/6/08 09:00:43

1

1. Entrada al Patio del Palacio de los Duques de Avellaneda. Peñaranda de Duero. Burgos

038-042_JMAbad.indd 39 24/6/08 09:00:47

2

3

4

¿ES SUFICIENTE LA LEY?

Aunque el estado es el designado por la Constitución para la lucha contra la exportación ilegal, se trata de una disposición limitada, pues sólo afecta al patrimonio de titularidad estatal.

2. Libro incunable.

3. Museo. Monasterio de Santa Clara. Tordesillas. Valladolid

4. Retablo barroco de la nave central. Iglesia de Santa Clara. Burgos
Gárgola. Catedral. Burgos

5. Una de las Gárgolas de la Catedral de Burgos

otros efectos, reconocer a cada una de esas Administraciones una potestad legislativa y reglamentaria en aquella materia, lo que se ha traducido en el nacimiento de un amplio y complejo ordenamiento jurídico, no exento de dudas acerca de su efectividad. ¿Es válida la premisa de que legislar más equivale a una mayor protección de los bienes culturales? No es sencillo dar una respuesta, aunque algún sector doctrinal ha patrocinado la idea de aplicar al ámbito del Patrimonio Histórico la fórmula prevista en el artículo 150.3 de la Constitución, es decir, dictar una Ley de Armonización que permita al Estado establecer unos criterios comunes, aplicables en todo el territorio nacional por razones de interés general, logrando así una uniformidad mínima y una coordinación con las funciones que las Comunidades Autónomas también desempeñan en esta temática. Sin embargo, el marco socio-político actual parece desmentir la aplicabilidad de esta utópica teoría...

Evaluar hoy en día la Ley 16/1985 poniendo de relieve sus aspectos positivos y negativos constituye un difícil y comprometido ejercicio científico. La norma nació con el deseo de configurarse como un auténtico "Código del Patrimonio Histórico", destinada a incorporar nuevas técnicas, criterios, instrumentos y normas internacionales que sirvieran para afrontar situaciones no previstas o inexistentes en la antigua regulación estatal. Entre las virtudes de esta disposición legal no puede olvidarse que constituye el modelo central que ha sido tomado como referencia por las Comunidades Autónomas al elaborar sus propias normas en materia de Patrimonio Cultural (lo que no impide su uso supletorio en defecto de legislación autonómica aplicable), estableciendo diversos niveles de protección en forma concéntrica y una regulación de las sanciones administrativas en el ámbito de la salvaguardia de los bienes culturales, lo que se une a interesantes propuestas en el campo de las medidas de fomento económico aplicables a aquellos. El camino recorrido por la norma es satisfactorio aunque presenta algunas carencias, sobre todo, en comparación con las más modernas leyes autonómicas dictadas en la materia.

5

Por eso, la necesidad, cuando no la oportunidad política de reformar diversas disposiciones legales, constituye una función legítima del poder público en el que la legislación estatal sobre Patrimonio Histórico no constituye una excepción. Así, coincidiendo con las dos décadas de vigencia de la Ley 16/1985, se ha postulado su reforma, presentándose en público la propuesta en una Jornada celebrada en Mérida el 27 de enero de 2006. Los argumentos esgrimidos por el Ministerio de Cultura para justificar esa iniciativa son de distinta naturaleza: la necesidad de incorporar los últimos Convenios Internacionales firmados por España en materia de Patrimonio Cultural; la oportunidad de unificar y actualizar la nomenclatura legislativa; la conveniencia de introducir nuevos instrumentos de coordinación con las Comunidades Autónomas (tomando como base un modelo calificado como de "Federalismo Cooperativo"); la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación del uno por ciento cultural a los Conjuntos Históricos y a los Conjuntos Patrimonio de la Humanidad;

038-042_JMAbad.indd 40 24/6/08 09:01:05

CONSTRUCCIONES ZUBILLAGA, S.A.

RESTAURACIÓN DE EDIFICIOS HISTÓRICOS

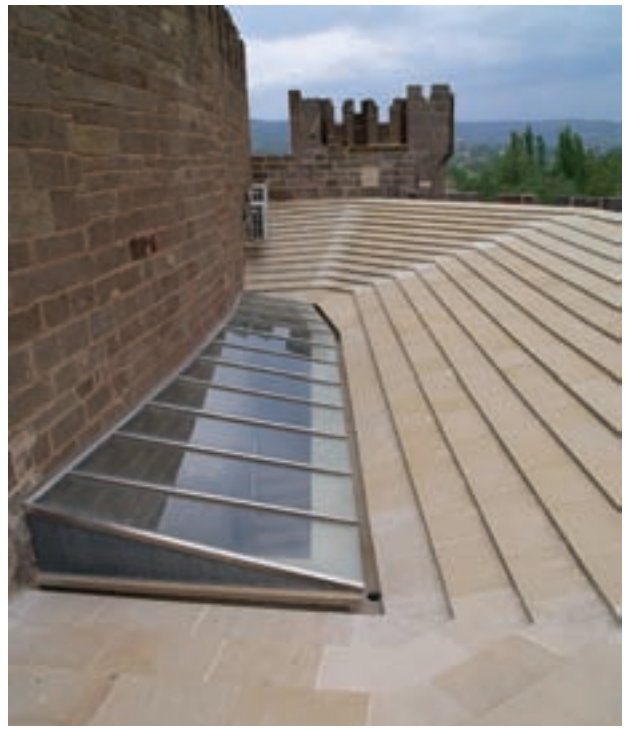
TALLER DE CANTERÍA

EXPLOTACIÓN DE CANTERAS DE PIEDRA ORNAMENTAL

OFICINAS:
ALFONSO EL BATALLADOR, 10 - 31007 PAMPLONA
TFNO. 948.: 948 - 27 68 62 FAX: 948 - 26 35 22
zubillaga_pamplona@infonegocio.com

TALLER DE CANTERÍA:
PARAJE DE TRIGARAY, S/N 31192 BADOSTAÍN
TFNO.: 948 - 33 04 75 FAX: 948 - 33 19 39
canteria@zubillaga.es

Restauración de las cubiertas iglesia Abacial del Mª de la Oliva (2006-07)



Restauración del Castillo de Javier (2003 - 2005)

230X297 RESTAURO.indd 138 24/6/08 11:26:22

6

6. Pináculos y cimborrio. Catedral. Burgos

la idoneidad de potenciar la represión de la contaminación visual, exigiendo responsabilidades a los Ayuntamientos por no garantizar la retirada de elementos en las fachadas y estructuras de edificios histórico-artísticos; y, por último, la posibilidad de incluir la participación de la Administración en la financiación de las intervenciones arqueológicas.

Todos estos argumentos son válidos, pero tropiezan con un obstáculo insalvable: aunque es el Estado el designado directamente por la Constitución para la lucha contra la exportación ilegal y la expoliación de bienes culturales, la Ley 16/1985 no es una norma básica de aplicación en todo el territorio nacional, sino que se trata de una disposición limitada, en la medida que sólo afecta al Patrimonio Cultural de titularidad estatal o adscrito a un servicio público gestionado por aquél, con independencia del ámbito geográfico en que se encuentre situado y dejando al margen su aplicación supletoria a nivel autonómico o la posibilidad de establecer unos principios generales de naturaleza institucional que pretendan conseguir una definición unitaria de la materia). Estos factores privan a la posible reforma legal de un alcance general, condicionando su efectividad. No obstante, sería conveniente que la sensibilidad reformista del Estado se manifestase en otros ámbitos que influyen directa o indirectamente en el Patrimonio Histórico. El testimonio más reciente lo ofrece la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 54 ha elevado la exigencia de la clasificación empresarial para contratos de obras de 120.000 a 350.000 euros. La consecuencia de esta nueva regulación es que para contratos de obras de importe inferior a 350.000 euros no es exigible la clasificación, lo que supone que un gran porcentaje de las intervenciones que hoy se realizan sobre bienes culturales podrán ejecutarse por empresas no especializadas en ese ámbito, por lo que los riesgos para el Patrimonio Cultural son evidentes. R

BRIEF REFLECTIONS ON LA 16/1985 FROM A JURIDICAL POINT OF VIEW.

The decision to give the state and regions the legal power to take decision on historical heritage has had as a result the birth of a vast and complex legal system, not without doubts about their effectiveness.

The law 16/ 1985 has materialized at the state level the forecast provided for in Article 46 of the Constitution, consisting of entrusting the public authorities preserving, protecting, promoting and enriching the cultural heritage, historical and artistic of the Spanish villages. These aims seem to be on an equal level but they cannot hide the primacy of conservation of cultural property as has already emphasize the supreme court since the sentence of March 9, 1970, thus creating a jurisprudence line which is known as "the social right to Culture".

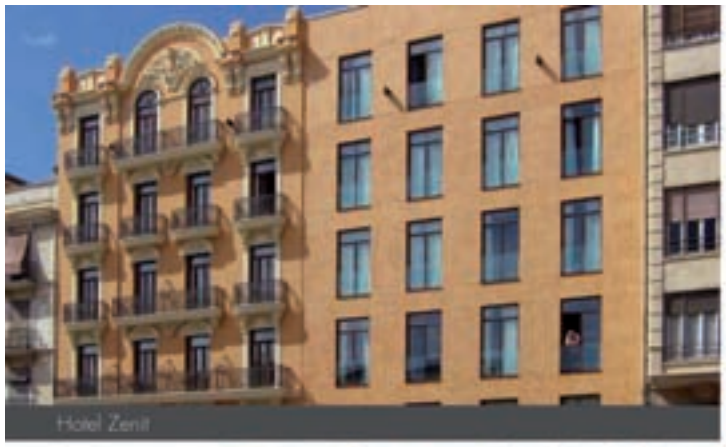
Is it valid the premise that more legislation implies more protection of cultural property?. There is no an easy answer, although some doctrinal sector has sponsored the idea of extending the idea of using in historical heritage the same formula of the article 150.3 of the Constitution, that is to issue a harmonization Act that allows the State to establish common criteria, applicable throughout the national territory for reasons of general interest, thus achieving uniformity and coordination with the roles that the regional governments also play in this issue. However, current socio-political framework seems to deny the applicability of this utopian theory…

Assess today the Law 16/1985 by highlighting its positive and negative aspects is a difficult and delicate scientific task. The rule was born with a desire to set itself as a genuine "Code of Historical Heritage", designed to incorporate new techniques, approaches, instruments and standards that would be useful to address situations unexpected or non-existent in the former state regulation.

REMARK 1. For works contracts of less than 350,000 euros business classification is not demanded which means that no specialist firms engage in cultural property, with the risk this ,implies.

REMARK 2. Although the state is designated by the constitution to fight against the illegal export, this is a limited provision for it only affects the state-owned assets.

038-042_JMAbad.indd 42 24/6/08 09:01:31


Hotel Zenit

Bóveda Catedral de Valencia

Concatedral S. Nicolas de Alicante

Sam Francesc de Xátiva

Castillo de Buñol

Mercado Central de Valencia

Obra Privada

Colegiata de Xátiva

Hospital Xátiva

Hotel Mas de Canicatti

Castillo de Cullera

DELEGACIÓN VALENCIA
Avda. de Francia, 65-Entlo.
46023 Valencia
Tel. 963 302 090
Fax 963 302 246
valencia@torremar.net

DELEGACIÓN ALICANTE
Avda. Aguilera, 30-3 izq.
03006 Alicante
Tel. 965 986 569
Fax 965 986 569
alicante@torremar.net

ALMACÉN
Camí Nou 2-19
Pol. Ind. Zamarra
46950 Xirivella

Líderes en confianza

A lo largo de más de 3 décadas el Grupo Torremar ha conseguido acumular una gran experiencia y crear un equipo de profesionales altamente cualificados especializados en el sector de la rehabilitación de edificios y restauración de monumentos histórico-artísticos. Hemos intervenido en todo tipo de edificios y niveles de rehabilitación consiguiendo ser una empresa referente en el sector de la Restauración.

TORREMAR

fevec
Premio FEVEC a la rehabilitación

RESTAURACIÓN DE FACHADAS · REHABILITACIÓN INTEGRAL · RESTAURACIÓN DE PATRIMONIO · CUBIERTAS · ALUMINOSIS · TRABAJOS VERTICALES · TRATAMIENTOS PARA LA MADERA · CONSOLIDACIÓN DE ESTRUCTURAS · REFUERZOS DE PILARES · SISTEMAS DE LIMPIEZA · HUMEDADES POR CAPILARIDAD · EDIFICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN EN GENERAL · MONTAJE Y ALQUILER DE ANDAMIOS · FONTANERÍA EN GENERAL · REFORMAS EN VIVIENDAS · ADECUACIÓN DE LOCALES COMERCIALES · MICROPILOTAJE

230X297 RESTAURO.indd 1 9/6/08 11:29:03