

ARTICULOS

LA LEY DE 1933 Y LA TRANSMISION DE OBRAS DE ARTE

JOSÉ LUIS ALVAREZ ALVAREZ

Evidentemente, la ley de 1933 significó un gran esfuerzo para introducir en nuestro sistema jurídico una serie de principios fundamentales para la defensa de nuestro Patrimonio Cultural, y en ese sentido supuso un gran adelanto. Las ideas de que los bienes que componen ese Patrimonio no pueden ser tratados como los demás, sino que están afectos a unas limitaciones especiales por razón de su interés público, de que no pueden ser objeto de libre comercio por su propia naturaleza, de que hay que evitar la salida de muchos de esos bienes del territorio español, y de que en materia de uso y conservación hay que respetar normas preceptivas, son recogidas por esa ley de hace 50 años, y en ese sentido, el juicio sobre ella es muy positivo.

Todos estos criterios parten de una idea acogida por el Derecho a lo largo de este siglo: el reconocimiento de la función social de la propiedad que tiene sus antecedentes en la admisión por la doctrina católica de ese carácter y función, en base al principio de que las cosas están al servicio de los hombres.

La generalización de esta idea moderna no es un derecho absoluto, sino limitado. En una publicación mía anterior, hablando de «las limitaciones del dominio por causa del Patrimonio Artístico-Histórico», ya señalaba que había cuatro líneas básicas de justificación de este carácter limitado de propiedad:

«La socialización. La preocupación por señalar la preferencia del altruismo sobre el egoísmo en la propiedad. Socialización que ha afecta-

do al régimen de la propiedad en todos los países, aún en los de sistema más individualista o capitalista, pero cuyo grado es, naturalmente, distinto según los principios políticos sociales y económicos que prevalecen en una determinada sociedad.»

«La coexistencia en toda propiedad de intereses públicos y privados.»

«La existencia natural en la propiedad de límites y limitaciones. Los primeros son los confines naturales y necesarios del contenido de la propiedad que determinan la misma esencia de ésta. Las segundas tienen carácter excepcional.»

«La influencia de la naturaleza del objeto sobre su régimen jurídico y sobre las posibilidades de actuación de su dueño. Esto, por otra parte, no es ninguna novedad. Ha sido admitido siempre. El tratamiento ha sido diferente desde el Derecho romano para las cosas muebles o inmuebles, para las sagradas y las profanas.» «La idea es de siempre. Lo único que cambia es la lista de bienes que son objeto de régimen peculiar. Cuando algo se hace precioso, raro y escaso, el poder interviene; V. gr.: los metales preciosos, la casa, las reservas hidráulicas, los bienes productores de energía, las armas, los bosques, etc.»

Pero la ley de 1933, si bien es muy buena en cuanto a esos principios inspiradores, fue muy imperfecta desde un punto de vista técnico-jurídico y por ello dejó unos tremendos vacíos y dudas en su aplicación e interpretación. En los pocos minutos de esta charla, y refiriéndome al tema que se me ha sugerido: la transmisión de obras de arte, voy a tratar de reflejar esos dos aspectos y voy a concluir repitiendo lo que dije ya hace diez años: si queremos conservar el Patrimonio, tenemos que tener una regulación moderna que armonice la defensa de los intereses públicos de defensa del Patrimonio Cultural, con el respeto a los aspectos legítimos del derecho de propiedad. No hacerlo así, no ser realista a la hora de legislar, pasarse en uno u otro sentido, es el mayor riesgo para el fin que todos pretendemos: la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico español.

También hace tiempo, ya va para diez años, señalé los criterios que debían presidir esa nueva ley, que aún hoy creo que siguen siendo actuales:

«1. El reconocimiento de la existencia de un interés general de la comunidad que prevalezca sobre los intereses de los particulares. Esto no debe significar eliminar esos derechos particulares, ni mucho menos el estímulo de la sociedad para colaborar a la conservación, tenencia y estudio del patrimonio artístico.»

«2. Reconocimiento de la necesidad de establecer unas limitaciones en áreas del interés común para evitar la destrucción, desmembramiento o enajenación al exterior de ese patrimonio. Pero establecimiento claro de esas limitaciones, de una manera que sean cognoscibles e impliquen unas correlativas obligaciones de la Administración, que ni impidan el libre tráfico de esos bienes dentro del país, ni retrasen con re-

quisitos burocráticos la normal actividad económica y urbanística que roce con el patrimonio.»

«3. Renovación de todos los criterios que en materia fiscal esta materia recibe. La orientación fiscal ha sido hasta ahora que todas estas actividades son de lujo y que, por lo tanto, han de ser agravadas conforme a este criterio. Esta idea ha producido curiosamente un resultado fiscal y artístico negativo.»

«Desde el punto de vista estrictamente fiscal, no ha significado un aumento de ingresos, sino, al contrario, ha determinado, dada la fácil ocultación de esas operaciones, una evasión generalizada y una casi ineficacia de toda esa legislación.»

«Desde un punto de vista artístico, al olvidarse el carácter social y cultural de esas actividades, se ha justificado o propiciado el desánimo a colaborar en operaciones de defensa, conservación y exaltación del patrimonio. Una política fiscal no de privilegio, sino de apoyo a estas actividades, dándoles el mismo trato que cualquier otra de tipo cultural, sería un gran aliciente para la obtención de los fines pretendidos por el Estado, y ni siquiera repercutirá en unos menores ingresos reales del Estado.»

«4. La proclamación de la idea de que todas las actividades de promoción del patrimonio deben recibir un aliento y trato favorable por el legislador. En este campo está casi todo por hacer en España y, sin embargo, de la eficacia de esta normativa tenemos excelentes ejemplos en países muy próximos a nosotros: la aplicación del mismo trato para la conservación de edificios antiguos que para la construcción de otros nuevos; la incorporación de estos objetos al tráfico oficial con la garantía que para su conservación y publicidad esto supone; la promulgación de una normativa en materia de impuesto sucesorio que permita, como sucede en Francia, que esos bienes sirvan como medio de pago de ese impuesto, y muchas otras posibles, son medidas que han demostrado ya su eficacia.»

La Ley de 1933 estableció una serie de normas sabias en la materia de la que tratamos: la transmisión de obras de arte.

Para los inmuebles dispuso: la libertad de enajenación dentro de España y la prohibición de exportación; la limitación de los usos que atentarán a su conservación; y el derecho de tanteo para el Estado.

Pero por defectos técnicos hizo inaplicable ese derecho de tanteo. No fijó ni plazo, ni determinó forma de dar el aviso, ni consecuencias caso de no darlo. De manera que la declaración en este punto fue puramente platónica.

Respecto de los muebles dispuso: que los entes públicos dependientes de la Iglesia o el Estado, no pudieran ceder esos bienes a particulares o entidades mercantiles, e introdujo un sistema restrictivo de la exportación de muebles y reconoció el derecho de tanteo del Estado.

Pero también la regulación en este punto fue tan defectuosa que prácticamente fue de muy difícil aplicación en las ventas interiores. Dijo que este derecho de tanteo se debía ejercitar en la forma que el Regla-

mento determine (art. 41) y ni la ley ni el Reglamento determinaron ni plazos, ni forma de preaviso, ni consecuencias de no dar éste, con lo cual quedó el derecho de tanteo en puro papel mojado.

Como ven, la ley de 1933, en este punto al menos, fue acertada en los planteamientos, pero imperfecta en las soluciones y, como consecuencia, no quedó garantizada ni la seguridad jurídica de estas transmisiones, ni la defensa y conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.

Fruto de esta imperfección fueron una serie de disposiciones posteriores, de 1953, 1954, 1960, 1969, contradictorias, de difícil interpretación y, por lo tanto, de insuficiente aplicación que, sin embargo, han mejorado y puesto en práctica mucho de lo que deseó hacer y no hizo la ley de 1933.

El régimen vigente en materia de transmisión de inmuebles, es hoy, como consecuencias de estas disposiciones, el siguiente:

Pueden ser libremente objeto de venta, permuta o donación dentro del territorio nacional, sin necesidad de pedir autorización, los que pertenezcan a particulares.

Es libre, en principio, todo tipo de transmisión, tanto onerosamente gratuita, tanto mortis causa como inter vivos.

La exportación de bienes inmuebles o de sus partes, está totalmente prohibida.

En todo caso de transmisión inter vivos en que medie precio, existen unos derechos de preferente adquisición a favor del Estado.

Esos derechos de preferente adquisición los puede ejercitar el Estado para sí o para otra persona pública; el Estado puede usar el derecho de tanteo y el de retracto, en los plazos respectivamente de treinta días desde la notificación, o seis meses desde el conocimiento fehaciente de la venta y, naturalmente, adquiriendo o subrogándose en el precio anunciado, o en el de la venta, respectivamente.

Esos dos derechos corresponden al Estado sucesivamente, es decir que, a pesar de no haber ejercitado el tanteo, una vez dado el aviso, puede también ejercitar el retracto después de realizarla la venta.

Y el régimen vigente en materia de transmisiones de muebles, es el siguiente, también a grandes rasgos:

Dentro del territorio nacional, los que pertenezcan a particulares pueden ser libremente objeto de venta, permuta o donación, sin necesidad de pedir ninguna autorización. Es libre, en principio, todo tipo de transmisión, tanto onerosa como gratuita, tanto inter vivos como mortis causa.

En las transmisiones dentro del territorio nacional existen a favor del Estado los derechos de tanteo y retracto.

Las transmisiones a las que afecta son sólo las inter vivos en las que media precio, y referidas a los bienes que quedan afectos por esta legislación.

Los plazos para el ejercicio de este derecho son de treinta días y seis meses, respectivamente, para el tanteo y el retracto. Plazo este último que es exageradamente largo y debería ser notablemente reducido.

La exportación de bienes muebles es objeto de una regulación especial. Para hacerla es preciso pedir y obtener una autorización expresa. Ante la solicitud el Estado tiene cuatro posibilidades: prohibir la exportación sin ejercitar el derecho de tanteo; prohibir la exportación y ejercitar el derecho de tanteo; permitir la exportación pero ejercitar el derecho de tanteo o el de retracto; o permitir la exportación y no ejercitar derecho de tanteo ni el de retracto.

La posibilidad que parece más criticable, que es la de ni permitir la exportación ni comprar, tiene sin embargo una clara justificación: es la única solución posible para preservar el Tesoro, dada la riqueza de nuestro Patrimonio Cultural y la escasez de recursos presupuestarios asignados para estos fines. Otra solución, en la coyuntura actual de fuerte poder adquisitivo de otros países sin Patrimonio Artístico, sería suicida y acabaría con nuestro Patrimonio en poco tiempo.

Expuesta la situación legal vigente, vamos a decir una palabra del estado de los proyectos de una nueva ley.

Como ustedes saben, el año pasado se envió a las Cortes un proyecto de Ley de Patrimonio Histórico-Artístico, que no se aprobó por la disolución de las Cortes. Aunque ahora habrá que esperar a las iniciativas legislativas del Gobierno y Oposición en esta legislatura, quizá sea interesante contar aquí cómo resolvía estos problemas ese proyecto en una de sus últimas redacciones.

Respecto de los inmuebles se disponía:

«Artículo 19.1. El que trate de enajenar el dominio de bienes inmuebles incluidos expresamente o por ministerio de la ley en el Inventario del Patrimonio Histórico-Artístico Español, o declarados Monumentos Histórico-Artísticos, o integrantes de zonas arqueológicas, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración declarando el precio definitivo en que pretenda enajenar su dominio.

2. La notificación a que se refiere el apartado anterior, será requisito imprescindible para la inmatriculación o inscripción de la transmisión en el Registro de la Propiedad.

3. Dentro del mes siguiente a dicha notificación, podrá la Administración hacer uso, para sí o para otra persona pública, del derecho de tanteo, obligándose al pago del precio en un período no superior a dos ejercicios económicos, salvo que el particular interesado acepte otras formas de pago.

4. En el caso de que la transmisión no se notifique, la Administración podrá ejercer, para sí o para otra persona pública, el derecho de retracto en un plazo de un mes a partir de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión, por el precio convenido en ésta y en las condiciones de pago señaladas en el párrafo anterior.»

«Artículo 33. Los bienes muebles incluidos en el Catálogo o en el Inventario del Patrimonio Histórico-artístico Español, estarán sometidos a las siguientes limitaciones:

...c) Su transmisión por actos inter vivos o mortis causa deberá comunicarse a la Administración en la forma que se determine reglamentariamente.

d) La Administración podrá ejercitar los derechos de tanteo y retracto en los casos de enajenación a título oneroso de estos bienes en los mismos términos preceptuados por el artículo 19 respecto a bienes inmuebles.»

«Artículo 38. 1. Son inexportables por ministerio de la ley, los bienes muebles declarados expresamente Antigüedad u Obra de Arte e incorporados como tales al Catálogo del patrimonio Histórico-artístico Español, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 44.

...3. Queda prohibida la exportación en cualquier forma de los materiales integrantes o componentes de inmuebles incluidos en el Catálogo o en el Inventario, e incluso de los restos ruinosos de los mismos.»

«Artículo 39. La exportación de bienes muebles de indiscutible valor artístico, histórico, arqueológico, etnográfico o paleontológico, estén o no incluidos en el Inventario del Patrimonio Histórico-Artístico Español, podrá realizarse con autorización previa de la Administración en la forma que se establezca reglamentariamente.»

«Artículo 40. 1. En todos los casos de solicitud de exportación, la Administración podrá ejercitar derecho de preferente adquisición en el plazo de un mes. El derecho de preferente adquisición se ejercitará por el valor señalado en la solicitud de exportación.

2. La Administración no podrá ejercitar el derecho de preferente adquisición en los casos de solicitud de reexportación de un bien importado como ajuar doméstico, propiedad de un súbdito extranjero, ni en aquellas otras reexportaciones a las que se refiere el artículo 42.»

¿Cuál es la situación hoy ante la necesidad de esta ley? En la Comisión de Cultura del Congreso, el 25 de febrero de 1983, al exponer el Ministro la política general de su Departamento, dijo sobre este asunto:

«Considerando válidos los principios que fundamentan la vigente Ley de Defensa del Patrimonio de 1933, es necesario promulgar una disposición que unifique el conglomerado de normas hoy vigentes y supla importantes lagunas de aquella Ley, incorporando nuevas medidas de protección y ofreciendo solución a problemas actuales no previstos por aquella, que requieren urgente respuesta.»

Por mi parte, en mi intervención como Diputado, afirmé lo siguiente:

«Es indispensable en este campo una legislación a la altura de los tiempos y que se haga inmediatamente. Existe una Ley en estas Cortes —que naturalmente decayó como consecuencia de las elecciones— terminada, en la que se ha trabajado años. Me figuro que algunas cosas no le gustarán al Gobierno socialista, pero estoy seguro que hay muchos elementos positivos en esa Ley que pueden permitir ganar tiempo.»

«...En el tema del tratamiento fiscal, al que se ha referido varias veces, nosotros pediríamos inmediatamente, sin esperar a la ley del Patrimonio Histórico-Artístico, que se mandara —y si no lo mandaremos nosotros como proposición— una Ley introduciendo el pago del impuesto sucesorio con obras de arte. Existen experiencias en otros países y han dado un magnífico resultado. También existía, me parece recordar, en las Cortes, un proyecto de ley de reducción del impuesto de lujo para la transmisión de bienes artísticos, por el, que ha clamado la sociedad española y que creo que es de toda justicia llevar a la práctica inmediatamente.»

Y al pedir un calendario que concretara los propósitos legislativos del Gobierno, el Ministro de Cultura afirmó: «nos gustaría que la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico estuviera en el Parlamento y al menos se iniciara su debate en Comisión o en trámite de Ponencia antes de finalizar el año 1983».

En el tema que nos ocupa en esta charla: el tratamiento de la transmisión de obras de arte, me parece que de acuerdo con los principios que inspiran la Constitución, la regulación debería inspirarse en el criterio que reflejan las líneas siguientes:

La transmisión a título oneroso de obras de arte o inmuebles declarados o incluidos en el Inventario, debe llevar aparejado el aviso al comprador y de ambos a la Administración, con expresión del objeto, precio y condiciones de la transmisión, anotaciones de ésta y necesidad de ella para la inscripción en el Registro; debe regularse un derecho de preferente adquisición a favor del Estado en plazos y condiciones determinadas que garanticen el tráfico y la seguridad jurídicas, y la posibilidad del particular de hacer la oferta al Estado previamente para evitar el derecho de retracto, con todo lo que de inseguridad y perturbación puede producir este derecho. Y en materia de exportación, creo que debe mantenerse como regla general la prohibición para los inmuebles o partes de ellos y la necesidad de autorización para la exportación de muebles, que deberá resolverse razonadamente y en plazo fijo, con posibilidad de adquisición preferente por el Estado del bien cuya exportación se pretende.

En general, creo que después de este breve repaso a los criterios generales de la ley de 1933 y a la situación actual y futura de la transmisión de bienes integrantes del Patrimonio Histórico-Artístico, podemos concluir deseando que lleguemos a tener una ley de Patrimonio que acierte a conseguir que prevalezcan los intereses nacionales de conservación del Patrimonio sobre las posiciones coyunturales o partidistas, y sobre el peligro que representaría la multiplicación de criterios o normas diversas en las diferentes Comunidades Autónomas. En una palabra, una ley que coordine los legítimos intereses públicos y privados, en la que el Estado no pretenda excluir a la sociedad de las labores de conservación, sino incorporarlas a ellas y en la que no se caiga en utopismos imposibles de llevar a la práctica que normalmente conducen a incumplimientos y alejamientos de la norma, con lo que al ser ineficaz o

no recibida plenamente, se produce una situación de hecho que no beneficia nada a lo que debe ser objetivo de todos: la promoción, estudio y conocimiento, conservación y mejora de nuestro Patrimonio Cultural.

Una ley que, por su aceptación general, pueda proseguir la tarea que inició la ley de 1933 y que, por su buen sentido y adaptación a la realidad, pueda durar tantos años como ha durado aquella a la que sustituye.