

LA RESTITUCIÓN DE BIENES CULTURALES ILEGALMENTE EXPORTADOS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

THE RETURN OF CULTURAL OBJECTS UNLAWFULLY REMOVED IN THE EUROPEAN UNION CONTEXT

Miquel PONS PORTELLA
Abogado Garrigues (Barcelona)

Resumen. La creación con el Tratado de Maastricht de un espacio sin fronteras interiores supuso que la Unión Europea aprobara una serie de normas para conciliar la libre circulación de bienes culturales con la legítima protección de los patrimonios nacionales. Este objetivo se ha conseguido exigiendo autorizaciones para exportar y estableciendo medidas para lograr su restitución en caso de exportación ilícita a otro Estado miembro. La Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, contiene el vigente régimen jurídico de dichas medidas, el cual ha sido transpuesto por la Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea. Su análisis constituye nuestro propósito en este trabajo. Por ello, consideraremos, en primer término, los antecedentes de la Ley 1/2017; y, después, sus ideas generales, particularmente el concepto legal de «bien cultural». A continuación podremos estudiar, por un lado, los instrumentos públicos para la restitución de bienes culturales, así como el papel que está llamada a jugar en este campo la autoridad central española; y, por el otro, la acción de restitución de bienes culturales.

Palabras clave. Unión aduanera, bienes culturales, Patrimonio Histórico Español, exportación ilícita, acción de restitución.

Abstract. The creation by Maastricht Treaty of a space free of internal borders meant that the European Union approved a series of regulations to reconcile cultural objects free movement with national heritages legitimate protection. This objective has been achieved by requiring authorizations to export and establishing measures to obtain their return in case of illegal export to another Member state. Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 contains the current legal regime of said measures, which has been transposed by Law 1/2017, of April 18, on the return of cultural objects unlawfully removed of Spanish territory or of another Member state of the European Union. Its analysis constitutes our purpose in this paper. Therefore, we will first consider the Law 1/2017 background; and, later, its general ideas, particularly the legal concept of «cultural object». Then we will be able to study, on the one hand, public instruments for the return of cultural objects, as well as the role that Spanish central authority is called to play in this field; and, on the other hand, the action of return of cultural objects.

Keywords. Customs union, cultural objects, Spanish Historical Heritage, illegal export, return action.

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes de la Ley 1/2017, de 18 de abril. 2.1. *Caso sobre la Ley 36/1994: la campana de la carabela Santa María*. 2.2. *La Directiva 93/7/CEE y su transposición por la Ley 36/1994*. 2.3. *La Directiva 2014/60/UE y su transposición por la Ley 1/2017*. 3. Ideas generales de la Ley 1/2017, de 18 de abril. 3.1. *Bien cultural*. 3.2. *Salida ilegal del territorio de un Estado miembro*. 3.3. *Objeto de la Ley*. 4. Los instrumentos públicos para la restitución de bienes culturales: el papel de la autoridad central española. 5. La acción de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea y que se encuentren en territorio español. 5.1. *Competencia judicial*. 5.2. *Proceso aplicable*. 5.3. *Legitimación*. 5.4. *Objeto del proceso*. 5.5. *Plazos de prescripción*. 5.6. *Contenido de la demanda*. 5.7. *Trámite de admisión*. 5.8. *Sentencia*. 5.8.1. *Restitución*. 5.8.2. *Indemnización*. 5.9. *Recursos*. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía

1. Introducción

El Tratado de Maastricht de 1992 ha sido la reforma más importante que ha experimentado la Unión Europea desde su fundación (Mangas y Liñán, 2010: 40). Entre otros objetivos, pretendía la creación de un espacio sin fronteras interiores en el que estuviera permitida la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. En palabras del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (a partir de ahora, TFUE), «la Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente» (art. 28.1). De este modo se justifica que los arts. 34 y 35 del mismo TFUE prohíban cualesquiera restricciones cuantitativas tanto a la importación como a la exportación de mercancías entre los Estados miembros.

Desde antiguo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que los bienes culturales —es decir: aquellos que tienen «carácter artístico, histórico, arqueológico o etnográfico»—, «independientemente de las cualidades que los distinguen de los otros bienes de comercio, comparten, no obstante, con estos últimos la característica de poder ser valorados en dinero y de poder, por tanto, ser objeto de transacciones comerciales». Por ello, «dichos bienes están sometidos a las normas del mercado común, con la única salvedad de las excepciones previstas expresamente por el Tratado»¹. Entre las cuales destaca el art. 36 del TFUE, según el cual las mentadas prohibiciones «no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de [...] protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional». De esta importante norma europea se colige el derecho de cada Estado miembro de definir sus patrimonios nacionales y su facultad de adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la protección de los mismos en el espacio europeo sin fronteras interiores creado a partir del Tratado de Maastricht (López-Carceller Martínez, 2001: 78-79).

Porque el aumento de la movilidad que lógicamente han supuesto las nuevas libertades de circulación ha originado que el comercio ilícito de bienes culturales sea, desde entonces, «un problema creciente» (Sabel del Estal, 2014: 127). Por este motivo, la Unión Europea ha tenido que construir un sistema normativo que permita conciliar la libre circulación de bienes culturales con la legítima protección de los patrimonios nacionales, en el bien entendido de que este flujo comercial —insistimos— ya no está sujeto a controles aduaneros en el seno de la Unión Europea.

Dicho sistema normativo se ha fundado desde sus orígenes en dos pilares esenciales: primero, la exigencia de una autorización administrativa para exportar lícitamente determinados bienes culturales —Reglamento (CEE) núm. 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales²—; segundo, el establecimiento de medidas para lograr la restitución de

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1968 (asunto C-7/68), FJ B, apartado 1 (Alonso Ibáñez, 1992: 327, nota 558; Martín Rebollo, 1994: 70).

² El cual ha sido sustituido por el Reglamento (CE) núm. 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales, que establece «medidas destinadas a garantizar el control uniforme de las exportaciones de bienes culturales en las fronteras exteriores de la Comunidad» (considerando 3). En concreto, estipula un «dispositivo» que impone «la obligación de presentar una

bienes culturales exportados ilegalmente a otro Estado miembro de la Unión Europea³ —Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro— (Benítez de Lugo y Guillén, 1995: 342).

Nuestro propósito en estas páginas es estudiar el segundo de estos pilares, dado que ha sido objeto de una reciente e importante actualización⁴: la Directiva 93/7/CEE, en efecto, ha sido derogada por la novísima Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 (Fuentes Camacho, 2015), que a su vez ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea (Fuentes Camacho, 2017; Elvira Benayas, 2018). Para analizar los dos institutos que esta Ley regula —a saber: los instrumentos públicos de restitución (apartado 4) y la acción de restitución (apartado 5)— antes tendremos que reflexionar acerca de sus antecedentes (apartado 2) y también tendremos que deslindar sus ideas generales (apartado 3).

2. Antecedentes de la Ley 1/2017, de 18 de abril

El art. 29.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) dispone que «corresponde a la Administración del Estado realizar los actos conducentes a la total recuperación de los bienes ilegalmente exportados», lo cual «es consecuencia directa de la competencia exclusiva del art. 149.1.28ª de la Constitución en materia de exportación» (Magán Perales, 2001: 248). Recordemos, en efecto, que dicho precepto constitucional

autorización expedida por el Estado miembro competente antes de iniciar las operaciones de exportación de bienes culturales que entren en el ámbito de aplicación del presente Reglamento», debiendo ser la aplicación de este sistema «lo más simple y eficaz posible» (considerando 4). Así, el art. 2.1 del Reglamento (CE) núm. 116/2009 impone la necesidad de recabar una «autorización» para exportar bienes culturales que tengan una antigüedad superior a los 50 años. El anexo I del mismo Reglamento define con minuciosidad el concepto de «bien cultural».

³ En relación con los Estados que no pertenecen a la Unión Europea, también debe tenerse en cuenta que, desde 1986, España es parte de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, hecha en París el 17 de noviembre de 1970, cuyo art. 7, en su apartado b) II), obliga a los Estados Parte, bajo ciertas circunstancias, «a tomar medidas apropiadas para decomisar y restituir, a petición del Estado de origen, Parte en la Convención, todo bien cultural robado e importado después de la entrada en vigor de la presente Convención en los dos Estados interesados». Ahora bien, si el objeto exportado ilegalmente «está en un país que no es firmante [de la Convención de París] habrá de establecerse la correspondiente relación para tratar de que se apliquen los principios de colaboración internacional [...] para la defensa del Patrimonio Histórico y Artístico» (Álvarez Álvarez, 1989: 408-412). La doctrina española ha vinculado la Convención de París de 1970 con el Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente hecho en Roma el 24 de junio de 1995 (López-Carceller Martínez, 2001: 66-71). España formalizó su adhesión al mismo por Instrumento de 9 de mayo de 2002 (BOE núm. 248, 16 de octubre de 2002, 36.366-36.373), de modo que el mentado Convenio entró en vigor en nuestro Estado el 1 de noviembre de 2002. Con posterioridad a dicha adhesión, autores como Calvo Caravaca (2004) y Fach Gómez (2004) han estudiado la Convención desde una perspectiva española.

⁴ En la doctrina española reciente, sobre la protección de bienes culturales en el seno de la Unión Europea, deben citarse los estudios de Sabel del Estal (2014) y Torres Cazorla (2017).



atribuye al Estado la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación».

La labor de recuperación que corresponde a la Administración General del Estado ha sido analizada en múltiples ocasiones por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el órgano jurisdiccional encargado de enjuiciar los actos de la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Cultura. En sus pronunciamientos, este Tribunal ha tenido la oportunidad de recalcar que las acciones administrativas de protección que dimanen del art. 29.2 de la LPHE son independientes de la eventual represión penal de las conductas constitutivas del delito de contrabando de bienes del Patrimonio Histórico Español tipificado actualmente por la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre.

Así, en un caso en el que se había planteado si era constitutiva de dicho delito de contrabando la exportación ilícita de diversos cuadros que hoy, tras múltiples avatares, forman parte de la colección del Museo Nacional del Prado — *San Juan y el Niño Jesús besándose* (Jan Gossaert, siglo XVI), *La Virgen del huso* (Luis de Morales, 1566), *Cristo, Varón de Dolores* (Luis de Morales, 1566) y *La Curación de Tobías* (Bernardo Strozzi, 1640-1644)—, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid afirmó que «la actuación administrativa es independiente de la penal, por lo cual el sobreseimiento en una acusación penal de contenido económico no afecta a la recuperación de un bien perteneciente al Patrimonio Histórico Español extraído de la Nación sin permiso administrativo»⁵. De modo análogo, en un supuesto en el que los responsables de la exportación ilícita de 1.607 piezas numismáticas con una antigüedad superior a 100 años resultaron absueltos en doble instancia del delito de contrabando, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid rechazó «[las] alegaciones de los recurrentes en lo que se refiere a la consecuencia de la Sentencia penal absolutoria al dejar sin efecto la intervención que pesaba sobre la colección de monedas y que según aquellos debió ser devuelta a sus propietarios pues lo que se hizo fue cumplir con el art. 29.2 de la LPHE», dado que «el Juzgado de lo Penal, al tiempo que dejaba sin efecto la intervención judicial que pesaba sobre la colección de monedas, acordó deducir testimonio de la Sentencia dictada y remitirlo al Ministerio de Educación y Cultura, con lo cual se abría paso a la actuación administrativa»⁶.

Pues bien, entre las herramientas que tiene el Estado español para llevar a cabo esta «actuación administrativa» destaca particularmente la Ley 1/2017, de 18 de abril, al igual que antes lo hiciera la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea⁷.

⁵ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9ª, Sentencia núm. 342/1998, de 8 de mayo, recurso contencioso-administrativo núm. 1283/1995, FJ 7º.

⁶ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, Sentencia de 3 de noviembre de 2004, recurso contencioso-administrativo núm. 1090/2002, FJ 6º.

⁷ Con anterioridad a la Ley 36/1994, y en atención a «la tardanza de la Comisión en dictar la Directiva [93/7/CEE]», fue aprobado el Real Decreto 1631/1992, de 29 de diciembre sobre restricciones a la circulación de ciertos bienes y mercancías, cuyo art. 1.1 señalaba que «estarán sometidas a la autorización expresa y previa prevista en el art. 5 de la LPHE y a control de los Servicios de Aduanas, las salidas del territorio español de bienes culturales integrantes del Patrimonio Histórico Español con destino a los restantes Estados miembros de la Comunidad Económica Europea». Esta disposición debía

2.1. Caso sobre la Ley 36/1994: la campana de la carabela Santa María⁸

El verano de 1994, un buceador italiano descubrió frente a la costa de Portugal, concretamente en las inmediaciones de Figueira da Foz, los vestigios de un antiguo naufragio en donde pudo recuperar una campana de bronce de unos 14 kilos de peso y 25 centímetros de diámetro. Tras las oportunas investigaciones, se alcanzó la conclusión de que se trataba de la campana de la carabela *Santa María*, es decir: la que anunció, el día 12 de octubre de 1492, el Descubrimiento de América. El buceador italiano ofreció su hallazgo tanto a las autoridades españolas como a las portuguesas, pero tras no fructificar sus gestiones decidió enajenarla a través de la casa Gestión de Subastas y Activos. Sin embargo, cuando se había anunciado la subasta de la antigüedad en un conocido hotel madrileño, a finales de 2002, la Brigada de Patrimonio de la Policía Nacional procedió a su confiscación, atendiendo la petición cursada al respecto por las autoridades de Portugal: la Fiscalía de la República Portuguesa, en efecto, había emitido una comisión rogatoria internacional que, después de ser estimada por el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Madrid, lograría paralizar la mentada subasta. Al mismo tiempo, la representación procesal de la República Portuguesa interpuso una demanda civil ejercitando la acción de restitución de bienes culturales que entonces regulaba la Ley 36/1994; se trata —que sepamos— de la única ocasión en que esta norma ha sido aplicada por nuestros Tribunales de Justicia⁹.

El Juzgado de Primera Instancia núm. 39 de Madrid desestima dicha demanda por Sentencia de 6 de marzo de 2006 al apreciar la excepción de prescripción (art. 6.1 de la Ley 36/1994). Sin embargo, Portugal recurre en

estar vigente «hasta la plena adopción de las correspondientes disposiciones normativas que la Comunidad Económica Europea ha previsto para que puedan suprimirse los controles en la circulación intracomunitaria de estos bienes» (Magán Perales, 2001: 494-495).

⁸ Para una exposición completa de este asunto, véase el estudio de Fuentes Camacho (2007).

⁹ El 22 de marzo de 1992, una sociedad española adquiere en la Feria Internacional de Maastricht (Holanda) una pareja de vinajeras de Limoges debidamente catalogada. De conformidad con el art. 32.1 del LPHE, la adquirente solicita el oportuno permiso de importación, que le es concedido el día 26 siguiente. El 6 de mayo del mismo año, las vinajeras en cuestión son vendidas por la sociedad a una entidad bancaria italiana, que procede a su exportación previa la correspondiente autorización administrativa. Sin embargo, el día 25 de aquel mes, la sociedad de referencia tiene las primeras noticias de que la procedencia de las vinajeras es ilícita, ya que, al parecer, habían sido sustraídas el 4 de octubre de 1979 de la Iglesia de San Pedro de la Rúa de Estella (Navarra). A instancia de las autoridades españolas, de hecho, las italianas proceden el 27 de agosto de 1992 al secuestro de los objetos sacros en cuestión, desposeyéndose de ellos a la banca italiana antes mencionada —su titular de buena fe— para depositarlos en el Museo Arqueológico Nacional de España. Como consecuencia de todo ello, en fecha 31 de marzo de 1993, la sociedad española ha de restituir a la compradora la cantidad pagada por las vinajeras. Por este motivo, el 21 de octubre de 1994, la sociedad en cuestión formula reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por un importe de 15 millones de pesetas —en concepto de precio, intereses de demora y daños y perjuicios— al considerar que la frustración de la reexportación que queda explicada se debió a la actitud negligente de las autoridades de España, que concedieron sucesivamente permiso de importación y permiso exportación para las vinajeras y porque, además, no podían ignorar que supuestamente habían sido robadas al haber aparecido en catálogos y exhibiciones artísticas tanto en España como en el extranjero. Sin embargo, el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 380/1995, de 6 de julio, indica que procede desestimar la reclamación, absteniéndose de explicar de qué modo las autoridades españolas obtuvieron de las italianas el «secuestro» de los bienes culturales robados: por una evidente cuestión de fechas, esta solicitud no pudo fundarse ni en la Directiva 93/7/CEE ni en la Ley 36/1994, por lo que debemos concluir que se recurrió a la Convención de París de 1970.



apelación ante la Audiencia Provincial de Madrid, cuya Sección 9ª —con su Sentencia núm. 371/2008, de 21 de julio (recurso de apelación núm. 545/2007)— estima el recurso formulado y condena al buceador italiano y a la mercantil Gestión de Subastas y Activos «a fin de que devuelvan al Gobierno portugués la campana objeto de estos autos»¹⁰. Volveremos repetidamente a esta última Sentencia a lo largo de nuestra exposición por el interés que presenta a los efectos de estudiar la Ley 1/2017 la interpretación que la Audiencia Provincial de Madrid lleva a cabo de la Ley 36/1994¹¹.

Cabe apuntar, por último, que las partes condenadas interponen recurso de casación ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, que —mediante Auto de su Sección 1ª de fecha 26 de enero de 2010— lo inadmite a trámite porque «ninguna de las partes recurrentes ha acreditado, en dicha fase de preparación, el presupuesto que condiciona la presencia del “interés casacional”» (FJ 2º). De hecho, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ni compareció en este proceso (antecedente de hecho núm. 3).

2.2. La Directiva 93/7/CEE y su transposición por la Ley 36/1994

La Directiva 93/7/CEE —que, según su preámbulo, era «un primer paso hacia una cooperación entre Estados miembros»— constaba de 19 artículos cuyo contenido pasamos a sintetizar a continuación:

- El art. 1 llevaba a cabos varias definiciones «a efectos de la presente Directiva». Cabe resaltar la primera de ellas, sobre el concepto de «bien cultural», que se definía por remisión al anexo de la misma Directiva 93/7/CEE.
- El art. 2 establecía la regla general del sistema: «los bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro serán restituidos con arreglo al procedimiento y en las condiciones previstas en la presente Directiva».
- El art. 3 regulaba la obligación de cada Estado miembro de designar autoridades centrales para ejercer las funciones enumeradas a su vez en el art. 4.
- El art. 5 instituía la acción de restitución, precisando en su segundo párrafo los requisitos de admisibilidad de la correspondiente demanda.
- El art. 6 se ocupaba de la comunicación entre autoridades centrales en caso de ejercicio de la acción de restitución.
- El art. 7 estipulaba las vicisitudes del plazo de prescripción de la acción.

¹⁰ Los honorarios devengados en ambos procesos —o sea: la comisión rogatoria internacional y la acción de restitución de la Ley 36/1994— fueron objeto de un pleito que sería resuelto definitivamente por la Sección 10ª de la Audiencia Provincial de Barcelona en su Sentencia núm. 232/2011, de 20 de abril (recurso de apelación núm. 442/2010).

¹¹ Por el contrario, en este trabajo no entraremos a considerar el asunto desde el punto de vista de la protección del patrimonio cultural subacuático. Sobre esta materia, debemos remitirnos a los estudios de Aznar Gómez (2007), Portela Vázquez (2011) y Arroyo Martínez (2011).

- El art. 8 disponía que el tribunal competente tendría que proceder a la restitución si se demostraba que se trataba de un bien cultural y que su salida del territorio del Estado había sido ilegal.
- El art. 9 estipulaba las normas aplicables a la indemnización para el poseedor diligente y el art. 10, a su vez, todo lo relativo a los gastos derivados de la ejecución de la restitución. El art. 11 completaba los dos preceptos anteriores con una regla sobre el pago de ambos conceptos económicos.
- El art. 12 contenía una remisión a las leyes internas de cada Estado miembro en cuanto a la propiedad del bien cultural tras su restitución.
- El art. 13 circunscribía la aplicabilidad de la Directiva 93/7/CEE «a las salidas ilegales del territorio de un Estado miembro que se hayan producido a partir del 1 de enero de 1993».
- El art. 14 facultaba a los Estados miembros para extender la obligación de restitución a otras categorías de bienes culturales (apartado 1) y/o a salidas anteriores a la fecha señalada en el art. 13 (apartado 2).
- El art. 15 preveía una reserva en cuanto al ejercicio de las acciones civiles o penales tanto por el Estado miembro requirente como por el propietario del bien cultural robado.
- Los arts. 16 y 17 contemplaban varios medios de verificación de la correcta aplicación de la Directiva 93/7/CEE.
- Los arts. 18 y 19, por último, recordaban la obligación de transposición de todos los Estados miembros y establecían el plazo para llevarla a cabo.

Así las cosas, como queda dicho, la Directiva 93/7/CEE fue transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 36/1994, que constaba de nueve artículos y cuatro disposiciones. Resumimos a continuación su contenido principal:

- El art. 1 definía los conceptos «bien cultural» (apartado 1), incorporando directamente el anexo de la Directiva 93/7/CEE, y «colecciones públicas» (apartado 2). Por ello, la disposición final única habilitaba al Gobierno tanto para modificar los valores previstos en el art. 1 como para extender la protección dispensada por éste a otras categorías diferentes.
- El art. 2 asignaba a los órganos jurisdiccionales del orden civil la competencia para conocer de la acción de restitución de bienes culturales.
- El art. 3 preveía la aplicación de los trámites propios del juicio verbal a los procesos derivados del ejercicio de la acción de restitución.
- El art. 4 regulaba la legitimación activa y el art. 5, a su vez, la pasiva.
- El art. 6.1 establecía los plazos de prescripción de la acción de restitución. Las vicisitudes de su cómputo eran concretadas por la disposición transitoria única.
- El art. 6.2 distinguía la acción de restitución de «cuantas acciones civiles, penales o de otra naturaleza reconozcan las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea».

- El art. 7 enumeraba los requisitos de admisibilidad de las demandas (apartado 1) y establecía, asimismo, que de no cumplirse dichos requisitos se dictaría auto de inadmisión *a limine* (apartado 2).
- El art. 8 disponía el contenido de la sentencia y, en su último párrafo, estipulaba que contra la misma no procedería «recurso ordinario alguno».
- El art. 9 regulaba la indemnización para el poseedor diligente (apartado 1) y el pago de los gastos derivados de la restitución (apartado 2).
- La disposición adicional 1ª distribuía las competencias en materia de cooperación y concertación entre el Estado (apartado 1) y las Comunidades Autónomas (apartado 2).
- La disposición adicional 2ª extendía la aplicación de la Ley 36/1994 «a los países miembros del Espacio Económico Europeo no integrados en la Unión Europea, teniendo a todos los efectos la condición de Estados requirentes».

Volviendo a la Directiva 93/7/CEE, su art. 16.2 exigía que la Comisión dirigiese «al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social cada tres años un informe de evaluación de la aplicación de la presente Directiva». Dicho informe tendría que elaborarse a partir de la información suministrada — también «cada tres años»— por los Estados a la Comisión, según lo previsto por el art. 16.1 de la misma Directiva¹².

Pues bien, en el año 2000, al emitir el primero de estos informes trienales, la Comisión explicó que durante el lapso 1993-1998 «ha sido informada de una sola acción de restitución en virtud del art. 5 de la Directiva, interpuesta por Finlandia ante el *High Court* de Londres, sin que, sin embargo, la restitución se haya realizado por la vía jurisdiccional ya que finalmente se llegó a un acuerdo amistoso entre el poseedor diligente y las autoridades finlandesas antes de que los tribunales británicos pronunciasen su decisión» (Comisión Europea, 2000: 15)¹³.

Durante el periodo 1999-2003, asimismo, se producirían sólo tres acciones de restitución: «se trata de dos acciones de Grecia respecto a Alemania y de una acción de Francia respecto a Bélgica. La explicación del escaso número de estas acciones puede deberse a que la mera existencia de una acción jurisdiccional tiene una influencia positiva en la búsqueda de soluciones amistosas extrajudiciales. No obstante, de las contribuciones de los Estados miembros no puede deducirse un número preciso de restituciones de mutuo acuerdo a raíz de la aplicación de la Directiva. En efecto, algunos Estados miembros (Grecia, España, Francia y Países Bajos) prefieren en general la utilización de otros medios jurídicos para

¹² El art. 17 de la Directiva 2014/60/UE sigue previendo que los Estados miembros deben remitir a la Comisión «un informe sobre la aplicación de la presente Directiva» y que ésta, a su vez, tiene que presentar «un informe de evaluación sobre la aplicación y la eficacia de la presente Directiva» al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Cambia, sin embargo, su periodicidad, dado que la Directiva 2014/60/UE amplía el plazo hasta los cinco años.

¹³ Según los datos contenidos en este informe de la Comisión Europea, España expidió 203 autorizaciones de exportación durante el periodo 1993-1998, a razón de 34 por año, participó en dos procedimientos extrajudiciales de restitución —ambos con Portugal: uno en 1996, sobre «3 pinturas al óleo de principios del s. XVII del pintor Juan de Landa», y el otro en 1999— y le fue notificado el descubrimiento de un bien cultural por el Reino Unido, si bien las autoridades españolas no instaron su restitución (Comisión Europea, 2000: 20, 23 y 24).

recuperar bienes culturales debido a que consideran excesivamente restrictivas las condiciones de aplicación de la acción de restitución (salida ilegal a partir de 1993 o plazo de prescripción de un año)» (Comisión Europea, 2005: 8)¹⁴.

En el tercero de los informes emitidos por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 93/7/CEE, en relación con lo acontecido entre 2004 y 2007, se explica que «las contribuciones nacionales hacen referencia a ciento cuarenta y ocho restituciones efectivas de bienes culturales a raíz de la negociación entre las autoridades nacionales, sin recurrir al procedimiento judicial. [...] Las autoridades nacionales señalan que, durante el período de referencia, interpusieron ante los tribunales ocho acciones de restitución». Además, «tres Estados miembros (Alemania, Chipre y Letonia) señalan que han permitido a otro Estado miembro verificar la naturaleza de un bien; en cuanto a España, Austria y Suecia, indican haber adoptado medidas administrativas para la conservación material de un bien cultural; Hungría y Grecia, por su parte, declaran que han solicitado medidas precautorias para evitar que un bien eluda el procedimiento de restitución» (Comisión Europea, 2009: 6)¹⁵.

En definitiva, como leemos en el cuarto —y último informe— sobre la evolución de la Directiva 93/7/CEE, correspondiente al periodo 2008-2011, «la aplicación [...], en particular, de la acción de restitución, es poco frecuente», mientras que «la cooperación administrativa y el intercambio de información entre las autoridades centrales de los Estados miembros mejoran gradualmente» (Comisión Europea, 2013: 7)¹⁶.

2.3. La Directiva 2014/60/UE y su transposición por la Ley 1/2017

Poco tiempo después de este último informe, sería aprobada la novísima Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, en cuyo preámbulo se recuerda como la Directiva 93/7/CEE «ha mostrado las limitaciones del sistema para obtener la restitución de bienes de esa índole. Los informes relativos a la aplicación de la Directiva han puesto de manifiesto la escasa frecuencia de su aplicación, que

¹⁴ El motivo de esta «escasa aplicación» es que varios Estados —entre los cuales se hallaba España— «consideran insuficiente el plazo para ejercer la acción de restitución y, en consecuencia, prefieren ejercer acciones jurisdiccionales de Derecho civil» (Comisión Europea, 2005: 7). Según los datos contenidos en este otro informe, entre 1999 y 2003, España participó en un solo procedimiento extrajudicial de restitución —con Portugal en el año 2001 sobre el cuadro *Romany* de Frederico Madrazo Kuntz—, le fue solicitada la búsqueda de sendos bienes culturales —una obra de Bernardo Bellotto por Alemania y otro objeto no identificado por Portugal— y comunicó un descubrimiento, en este caso a Italia (Comisión Europea, 2005: 11 y 12).

¹⁵ De acuerdo con este informe, España efectuó dos «restituciones amistosas extrajudiciales» —una escultura romana a Italia, previa notificación de su hallazgo, y 86 objetos religiosos a Suecia, previa petición de búsqueda por este Estado— y recibió otra (un lienzo de Francia); a su vez, al cerrarse el informe que comentamos, se hallaba en negociaciones con Suecia para recuperar por esta misma vía un cofre esmaltado (Comisión Europea, 2009: 11-14).

¹⁶ Durante el periodo 2008-2011, España realizó una «restitución amistosa» a Suecia (objetos arqueológicos) y recibió otra de Francia (un lienzo). A su vez, Alemania le notificó un descubrimiento —que quedaría sin efecto— y España hizo lo propio con Italia en relación con varios objetos de arte y libros antiguos (Comisión Europea, 2013: 10 y 12-13).



obedece, en particular, al carácter limitado de su ámbito de aplicación debido a las condiciones establecidas en el anexo de dicha Directiva, a la brevedad del plazo en el que pueden presentarse demandas de restitución y a los costes relacionados con estas» (considerando 8).

En el caso español, como venimos diciendo, la transposición de la Directiva 2014/60/UE se ha efectuado a través de la vigente Ley 1/2017, de 18 de abril, cuyo preámbulo a su vez critica la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, por haberse redactado «a la manera de una breve ley de carácter procesal, limitada en su mayor parte a recoger sólo una sección del texto comunitario» e insiste en que, «particularmente en España, la aplicación de la Directiva [93/7/CEE] demostró las limitaciones del sistema para obtener la restitución de bienes culturales». En su Dictamen núm. 950/2015, de 22 de octubre, el Consejo de Estado «valora de manera favorable» el anteproyecto que acabaría convirtiéndose en la Ley 1/2017 justamente porque «supera el carácter de transposición en cierto modo parcial de la Ley 36/1994 y, al tiempo, incorpora de manera correcta las novedades que presenta la Directiva 2014/60/UE» (consideración III). Ahora bien, el Consejo de Estado también critica el procedimiento de elaboración del anteproyecto —la inexistencia de un informe del Consejo del Patrimonio Histórico, la esterilidad del trámite de información pública y la insuficiencia de la memoria de impacto normativo— para vaticinar que, además, se incumpliría el plazo de transposición dado por el art. 19.1 de la Directiva 2014/60/UE (consideración II), lo que finalmente sucedió en la medida en que aquél expiraba el 18 de diciembre de 2015.

3. Ideas generales de la Ley 1/2017, de 18 de abril

Siguiendo la moderna práctica legislativa, el art. 2 de la Ley 1/2017 ofrece varias definiciones «a efectos de la presente ley». En los epígrafes sucesivos analizaremos aquellas que son más importantes para nuestra exposición.

3.1. Bien cultural.

Una de las «novedades» introducidas por la Directiva 2014/60/UE «a fin de mejorar el régimen vigente en materia de restitución de bienes culturales que hayan salido de manera ilegal de un Estado miembro», según explica el Consejo de Estado en su citado Dictamen núm. 950/2015, consiste en modificar varias definiciones «y, en particular, la de “bien cultural”, que se define en gran medida a lo previsto en la legislación de cada Estado miembro, en conexión con el art. 36 del TFUE (art. 2)» (consideración III).

Así, mientras la Directiva 93/7/CEE limitaba —en aras a la sencillez, la eficacia y la facilidad— «el ámbito de aplicación del presente sistema a objetos que pertenezcan a unas categorías comunes de bienes culturales», delimitadas por su art. 1.1 juntamente con su Anexo, que sería incorporado directamente al art. 1 de la Ley 36/1994 (Magán Perales, 2001: 495-496), la Directiva 2014/60/UE considera que «debe extenderse a todo bien cultural clasificado o definido por un Estado miembro, en virtud de la legislación o los procedimientos administrativos nacionales, como patrimonio nacional, que posea valor artístico, histórico o arqueológico en el sentido del art. 36 del TFUE», independientemente de su

categorización, su antigüedad o su valor financiero (considerando 9). Desaparece, de este modo, el «principal inconveniente» de la derogada Directiva 93/7/CEE, bajo cuya vigencia «algunos bienes protegidos por la legislación interna de un Estado miembro» podían «quedar excluidos del campo de aplicación de la Directiva, por ejemplo, por no alcanzar el valor económico mínimo» (López-Carceller Martínez, 2001: 81).

En efecto, conforme al art. 2.1 de la Directiva 2014/60/UE, se entiende por «bien cultural» aquel «bien que esté clasificado o definido por un Estado miembro, antes o después de haber salido de forma ilegal del territorio de dicho Estado miembro, como “patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional”, con arreglo a la legislación o procedimientos administrativos nacionales en el sentido del art. 36 del TFUE».

Ahora bien, el art. 2.1 de la Ley 1/2017, de 18 de abril, define el concepto «bien cultural» a partir de los dos criterios siguientes:

«a) Esté clasificado, antes o después de haber salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, como “patrimonio artístico, histórico o cultural”, con arreglo a la legislación estatal o regional o a procedimientos administrativos nacionales en el marco del art. 36 del TFUE.

b) Se encuentre incluido en inventarios de instituciones eclesiásticas, forme parte de colecciones públicas, o pertenezca a alguna de las categorías que se relacionan en la LPHE, en las leyes que en materia de patrimonio histórico o cultural han aprobado las comunidades autónomas en el ejercicio de su competencia, en el Reglamento (CE) núm. 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales, sea su titularidad pública o privada, o en la propia Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, y por la que modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012, publicada el día 12 de junio de 2015».

Es notorio que el apartado b) del art. 2.1 de la Ley 1/2017 no tiene parangón en la Directiva 2014/60/UE, al menos en su art. 2.1, y en este sentido sería claro su efecto extensivo. Pero si ponemos en relación dicho art. 2.1 con el último párrafo del art. 8.1 de la misma Directiva —que amplía a 75 años el plazo de prescripción de la acción de restitución «en el caso de bienes pertenecientes a colecciones públicas [...] y de bienes incluidos en los inventarios de instituciones eclesiásticas o de otras instituciones religiosas en aquellos Estados miembros donde tales bienes estén sometidos a un régimen especial de protección según la ley nacional»— llegaremos a la conclusión de que el art. 2.1 de la Ley 1/2017 es «conforme» a la Directiva 2014/60/UE¹⁷.

Por lo tanto, el art. 2.1 de la Ley 1/2017, de 18 de abril, ofrece una definición genérica del concepto «bien cultural» [apartado a)], que luego complementa a través de la asimilación de tres elementos más a dicha categoría conceptual [apartado b)].

Entonces, el «patrimonio artístico, histórico o cultural» de España se identifica, de entrada, con el Patrimonio Histórico Español, formado —según el art. 1.2 de la LPHE— por «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico,

¹⁷ Dictamen del Consejo de Estado núm. 950/2015, de 22 de octubre, consideración III.

histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico. Asimismo, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial», que hoy en día viene constituida por la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Pero también incluye, a la luz del mismo art. 2.1 a) de la Ley 1/2017, los bienes contemplados en la pléyade de normas autonómicas que regulan el tema que nos ocupa en cada una de las comunidades con competencias asumidas en esta materia. En efecto, como explicó en su día la importantísima STC 17/1991, de 31 de enero, «debe [...] afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado “en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias”» (FJ 3º)¹⁸.

Tanto en el caso de la LPHE como en el caso de las normas autonómicas sobre la misma materia, empero, resulta aplicable la reflexión hecha en el preámbulo de la misma LPHE en el sentido de que la definición de su art. 1.2 «amplía notablemente su extensión» por «desvincular la adscripción del bien de la preexistencia de un acto formal declarativo»: la LPHE, ciertamente, opta por el «abandono de la técnica de declaración formal», puesto que parte de la premisa de que «la naturaleza cultural del bien es suficiente independientemente del acto de declaración, cuyo fin es dotar de certeza y publicidad en orden al ejercicio de las potestades administrativas» (Magán Perales, 2001: 212)¹⁹. Carece de sentido, por ello, la referencia que el art. 2.1 a) de la Ley 1/2017 hace a «procedimientos administrativos nacionales en el marco del art. 36 del TFUE», dado que no es precisa ninguna tramitación específica para que un bien pase a formar parte del «patrimonio artístico, histórico o cultural» de España.

¹⁸ De este modo, el art. 2 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, define el «Patrimonio Histórico Andaluz»; el art. 2.1 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, el «Patrimonio Cultural Aragonés»; el art. 1.2 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, el «Patrimonio Cultural de Asturias»; el art. 2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, el «patrimonio histórico de Canarias»; el art. 3 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, el «Patrimonio Cultural de Cantabria»; el art. 1.2 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, el «Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha»; el art. 1.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, el «Patrimonio Cultural de Castilla y León»; el art. 1.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, el «patrimonio cultural catalán»; el art. 1.2 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, el «Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura»; el art. 1.2 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, el «patrimonio cultural de Galicia»; el art. 1.2 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, el «patrimonio histórico de las Illes Balears»; el art. 2.1 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, el «patrimonio cultural, histórico y artístico de la Rioja»; el art. 2 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, el «patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid»; el art. 1.2 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, el «patrimonio cultural de la Región de Murcia»; el art. 2 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, el «Patrimonio Cultural de Navarra»; el art. 2.1 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, el «patrimonio cultural vasco»; y el art. 1 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, el «patrimonio cultural valenciano».

¹⁹ Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 11 de julio de 2002 (recurso contencioso-administrativo núm. 496/2001), FJ 3º: «[la] calificación de los bienes [...] deriva de su naturaleza, según se desprende del art. 1 de la LPHE, y no de su previa evaluación a través de un expediente, sin perjuicio de que así se lleve a efecto respecto de los más relevantes con el objeto de proporcionar a los mismos una especial protección».

Como decíamos, este concepto de «bien cultural» se ve complementado, aun reiterativamente, por una serie de tres elementos que se le asimilan:

- Los bienes inventariados por una institución eclesiástica.

En concreto, el tercer párrafo del art. 8.1 de la Directiva 2014/60/UE se refiere a los «bienes incluidos en los inventarios de instituciones eclesiásticas o de otras instituciones religiosas en aquellos Estados miembros donde tales bienes estén sometidos a un régimen especial de protección según la ley nacional». En España, ciertamente, «los bienes muebles declarados de interés cultural y los incluidos en el Inventario General que estén en posesión de instituciones eclesiásticas, en cualquiera de sus establecimientos o dependencias», gozan de un régimen especial constituido por los apartados 1 y 3 del art. 28 de la LPHE, así como por su disposición transitoria 5ª.

- Los bienes que formen parte de una colección pública.

Se entiende por «colecciones públicas», de acuerdo con el art. 2.2 de la misma Ley 1/2017, «aquellas formadas por bienes culturales que, estando clasificadas como públicas con arreglo a la legislación de un Estado miembro, son propiedad de ese Estado miembro, de una autoridad local o regional del mismo o de una institución situada en su territorio, a condición de que esa institución sea de titularidad de dicho Estado miembro o de una autoridad local o regional, o esté financiada de forma significativa por cualquiera de ellos». Sobre este punto, el Consejo de Estado —en su repetidamente citado Dictamen núm. 950/2015, de 22 de octubre— ha puntualizado que «lo relevante [...] es que la colección sea pública con arreglo a la legislación de un Estado miembro y que sea propiedad de un ente territorial o instrumental público». Además, también debemos tener en cuenta que, «en cualquier caso, [...] la protección que brinda la Directiva no alcanza como tal a las “colecciones públicas”, pues no se conceptúan como “bien cultural”, sino a los bienes que formen parte de ellas» (consideración III).

- Los bienes que pertenezcan a alguna de las categorías de protección previstas por la normativa aplicable.

El preámbulo de la LPHE explica que la definición extensiva del Patrimonio Histórico Español de su art. 1.2 «no supone que las medidas de protección y fomento se desplieguen de modo uniforme sobre la totalidad de los bienes que se consideran integrantes, en virtud de la Ley, de nuestro Patrimonio Histórico. La Ley establece distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales»: bienes de interés cultural, bienes inventariados, bienes que tengan más de un siglo de antigüedad... Idéntica situación se da también en las normas autonómicas antes aludidas y, asimismo, en las disposiciones europeas en materia de patrimonio cultural, a saber: el Reglamento (CE) núm. 116/2009 y la propia Directiva 2014/60/UE. Pues bien, los objetos que se hallen englobados en cualquiera de estas «categorías» normativamente previstas también son bienes culturales en el sentido de la Ley 1/2017.

El art. 2.1 b) de la Ley 1/2017, de 18 de abril, contiene un inciso en el sentido de que el concepto estudiado de «bien cultural» se aplica «sea su titularidad pública o privada». Porque, como indicó el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 950/2015, «si los bienes poseen aquel interés [histórico, paleontológico, etnográfico, numismático o científico] y forman parte de una colección privada, también deben quedar incluidos en el ámbito de protección de la Directiva» (consideración III).

3.2. Salida ilegal del territorio de un Estado miembro

Existe salida ilegal del territorio de un Estado miembro, según el art. 2.3 de la Ley 1/2017, cuando se dé una de las dos situaciones siguientes:

- i. Que la salida del Estado miembro se haya producido «infringiendo su legislación en materia de protección del patrimonio nacional entendido éste como el constituido por sus bienes culturales protegidos de titularidad pública o privada», que en el caso de España es nuevamente la LPHE, «o infringiendo las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 116/2009» [apartado a)].
- ii. «Que no haya sido devuelto al término de una salida temporal realizada legalmente, o que se infrinja cualquier otra condición de dicha salida temporal» [apartado b)]. La LPHE regula el llamado «permiso de exportación temporal» en su art. 31, si bien el régimen jurídico detallado del mismo se encuentra en la sección 2ª del capítulo II del título III del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE. Significativamente, el apartado 2 de dicho art. 31 señala que «el incumplimiento de las condiciones para el retorno a España de los bienes que de ese modo se hayan exportado tendrá consideración de exportación ilícita».

Para que proceda la aplicación de la Ley 1/2017 «no es necesario que el destinatario de la exportación sea un Estado miembro. La salida puede haberse producido hacia un tercer país; ahora bien, para poder ejercitar la acción de restitución el bien ha de encontrarse en un Estado miembro» (López-Carceller Martínez, 2001: 82).

3.3. Objeto de la Ley

Finalmente, según su art. 1, el «objeto» de la Ley 1/2017, de 18 de abril, es doble: por un lado, regular «las condiciones de restitución de bienes culturales que hayan salido ilegalmente del territorio español y se encuentren en territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea»; por el otro, establecer el régimen jurídico de «la acción de restitución que se pueda presentar ante las autoridades españolas sobre los bienes que hayan salido de forma ilegal de un territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea y que se encuentren en territorio español». Como ya hemos indicado, seguiremos esta misma dicotomía para llevar a cabo nuestro análisis de la Ley 1/2017.

4. Los instrumentos públicos para la restitución de bienes culturales: el papel de la autoridad central española

El art. 4 de la Directiva 2014/60/UE establece que «cada Estado miembro designará una o varias autoridades centrales que desempeñarán las funciones previstas en la presente Directiva». Así pues, el art. 3.1 de la Ley 1/2017 atribuye la consideración de autoridad central a «la Secretaría de Estado de Cultura, o el órgano superior de la Administración General del Estado que en cada momento asuma sus competencias en materia de patrimonio histórico». Ahora bien, la Secretaría de Estado de Cultura fue suprimida por la disposición final 1ª del Real

Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Por ello, la condición de autoridad central a los efectos del art. 3.1 de la Ley 1/2017 debe hoy atribuirse a la Dirección General de Bellas Artes, a la que le corresponde —según el art. 6.1 a) del Real Decreto 817/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte— «el ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado para la aplicación del régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico»²⁰.

A continuación, el art. 3.2 de la Ley 1/2017 —tomando estrechamente como referencia el art. 5, párrafo primero, de la Directiva— indica como dicha autoridad «cooperará y fomentará una concertación entre las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros», atribuyéndole «en particular» las siguientes «misiones»:

i. Petición de búsqueda de bienes culturales.

La autoridad central española tiene la responsabilidad de «localizar, a petición del Estado miembro requirente, un bien cultural concreto que haya salido de forma ilegal del territorio de dicho Estado miembro, e identificar al poseedor y/o tenedor del mismo». El art. 3.2 a) de la Ley 1/2017 precisa que «la petición deberá ir acompañada de toda la información útil para facilitar la búsqueda, especialmente la relativa a la localización efectiva o presunta del bien».

ii. Notificación de descubrimientos.

Dicha autoridad tiene que «notificar» al Estado miembro interesado el «hallazgo» en territorio español de bienes culturales, «si existieran motivos razonables para suponer que dichos bienes han salido de forma ilegal del territorio de otro Estado miembro». La misma autoridad central también debe: primero, «facilitar» a las autoridades competentes del Estado miembro requirente «la verificación de que el bien en cuestión es un bien cultural»; segundo, «adoptar, en cooperación con el Estado miembro interesado, las medidas necesarias para la conservación material del bien cultural»; y, tercero, «evitar, con las medidas de precaución que sean necesarias, que se eluda el procedimiento de restitución». Ahora bien, la «verificación» que contempla el art. 3.2 c) de la Ley 1/2017 tiene que efectuarse durante los seis meses siguientes a la notificación del hallazgo del susodicho bien, sin que sea posible aplicar lo previsto en dicho precepto, ni tampoco en los apartados d) y e) del propio art. 3.2, «en caso de que no se efectúe dicha acreditación en el plazo estipulado».

iii. Labores de intermediación y arbitraje.

Le corresponde, por último, a la autoridad central española «actuar como intermediario entre el poseedor o el tenedor y el Estado miembro requirente en materia de restitución». De un modo particular, según el art. 3.2 f) de la Ley 1/2017, de 18 de abril, «podrá facilitar la aplicación de un procedimiento de arbitraje con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro requerido, con

²⁰ En la lista de autoridades centrales publicada según lo exigido por el párrafo último del art. 4 de la Directiva 2014/60/UE (DOUE, 28 de abril de 2017, C 134/4), figura la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Ahora bien, tanto este Ministerio como esta Dirección General han sido suprimidos, respectivamente, por la disposición final 1ª del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; y por el artículo 14.2 del Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

la condición de que el Estado miembro requirente y el poseedor o el tenedor den formalmente su conformidad».

El art. 3.3 de la Ley 1/2017 advierte que, «a través del Consejo del Patrimonio Histórico Español, se facilitará la colaboración de los órganos competentes de las comunidades autónomas con los de la Administración General del Estado».

En efecto, según el art. 3.1 de la LPHE, «la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español serán facilitados por el Consejo del Patrimonio Histórico, constituido por un representante de cada Comunidad Autónoma, designado por su Consejo de Gobierno, y el Director General correspondiente de la Administración del Estado, que actuará como Presidente». Esta disposición legal es desarrollada por el capítulo I del título I del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, que contempla su finalidad (art. 2), sus funciones (art. 3), su composición (arts. 4 y 5) y su modo de funcionamiento (art. 6). Destacamos, al respecto, como el art. 3 del Real Decreto 111/1986 atribuye a este Consejo la tarea de «informar las medidas a adoptar para asegurar la necesaria colaboración en orden al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por España que afecten al Patrimonio Histórico Español» [apartado d)] y, en general, «cualquier otra función que en el marco de la competencia del Consejo se le atribuya por alguna disposición legal o reglamentaria» [apartado g)]. De hecho, como ya hemos dejado apuntado, el Consejo de Estado criticó, en su Dictamen núm. 950/2015, de 22 de octubre, que durante la elaboración de la Ley 1/2017 no fuese llamado a emitir informe el Consejo del Patrimonio Histórico: «las fórmulas empleadas por esta norma reglamentaria —reflexiona a propósito del mentado art. 3— podrían no ser lo suficientemente exactas como para hacer de la intervención del Consejo del Patrimonio Histórico un trámite preceptivo en los procedimientos de tramitación de las normas que afectan a sus competencias, pero la realidad [...] y la naturaleza de su función, muestran que si existe un órgano de la Administración General del Estado que está llamado por su composición y funciones a emitir informe, que debe considerarse preceptivo, sobre normas que tienen por objeto la regulación del régimen de los bienes culturales que han salido de manera ilegal del territorio español es, precisamente, este Consejo del Patrimonio Histórico. Cuando existe un órgano que cuenta entre sus funciones [...] la de emitir informe sobre determinados proyectos normativos, no es correcto sustituir su intervención por una llamada a su participación en un trámite de información o audiencia pública» (consideración II).

Sobre este art. 3.3 de la Ley 1/2017, de 18 de abril, también es importante exponer que el grueso de las enmiendas formuladas, tanto en el Congreso²¹ como en el Senado²², al Proyecto de Ley remitido por el Gobierno²³ obedecieron a razones competenciales: en palabras del Grupo Parlamentario Vasco, «el Estado

²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), serie A, 23 de febrero de 2017, núm. 1-2. Véanse las enmiendas núm. 3 a núm. 7, presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y las enmiendas núm. 8 y núm. 9, presentadas por Francesc Homs Molist del Grupo Mixto.

²² *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Senado), núm. 75, 27 de marzo de 2017. Véanse las enmiendas núm. 1 a núm. 5, presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV), y las enmiendas núm. 6 y núm. 7, presentadas por Josep Lluís Cleries i González del Grupo Mixto.

²³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), serie A, 25 de noviembre de 2016, núm. 1-1.

[...] ha de preservar el orden competencial interno derivado del bloque de constitucionalidad en materia de patrimonio cultural, y, por lo tanto, las competencias de las Comunidades Autónomas. De ahí que el Proyecto de Ley debe respetar el reparto competencial previsto en la LPHE y reconocer expresamente el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de competencias de defensa del patrimonio en este ámbito. En la normativa comunitaria no existe ninguna objeción jurídica para que las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias ejecutivas en materia de defensa del patrimonio cultural puedan ostentar la condición de autoridad central y acceder al Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)²⁴. Estos argumentos fueron sustanciados en la Comisión de Cultura del Congreso, actuando con competencia legislativa plena²⁵, celebrada el día 1 de marzo de 2017. Los dos grupos aludidos mantuvieron sus tesis²⁶, mientras que el diputado Guillermo Díaz Gómez del Grupo Ciudadanos razonó que «tanto las enmiendas del PNV como las del Grupo Mixto desvirtúan el objetivo de la Directiva, que lo que busca precisamente es organizar y crear esa autoridad central», poniendo coto a «ese pequeño guirigay que existe al no haberse establecido interlocutores únicos en los Estados. Buscando una unidad de acción, no creemos que multiplicar los interlocutores favorezca el objetivo de esta Directiva»²⁷. En sus respectivos turnos, tanto el representante del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea —Eduardo Maura Zorita— como la del Grupo Parlamentario Popular —Ana Alós López— se basaron precisamente en el art. 3.3 de la Ley 1/2017 para rechazar las enmiendas que comentamos: dicho precepto, afirmó esta última interviniente, «supone una expresión legal de reconocimiento expreso en la ley de la gestión en esta materia de las distintas administraciones autonómicas que es suficiente»²⁸. La discusión se reprodujo en el Senado, tanto en su Comisión de Cultura²⁹ como en su Pleno³⁰: ante éste, la senadora socialista Riansares Serrano Morales insistió en que «la participación de las comunidades autónomas en la protección del patrimonio histórico es crucial y necesaria, pero siempre hay mecanismos de interlocución previstos en la normativa, como el Consejo del Patrimonio Histórico Español, que regula la colaboración entre los órganos

²⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), serie A, 23 de febrero de 2017, núm. 1-2, 3, enmienda núm. 3. En su enmienda núm. 8, el diputado Francesc Homs Molist se suma a los anteriores planteamientos al recordar que «la República Federal de Alemania, con una estructura descentralizada que a menudo se compara con la del Estado de las autonomías español, ha designado como autoridades centrales para la aplicación de la Directiva 2014/60/UE tanto el Comisionado Federal para la Cultura como los departamentos de Cultura de los *Länder*» (6).

²⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), serie A, 8 de marzo de 2017, núm. 1-4, 1.

²⁶ Con el apoyo del Grupo Esquerra Republicana, cuyo portavoz en este debate —el diputado Xavier Erija i Ciuró— dijo que el actual art. 3.3 de la Ley 1/2017 era «lo de siempre, una colaboración que en ningún caso se concreta exactamente cómo va a ser». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisiones), núm. 135, 1 de marzo de 2017, 5-6.

²⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisiones), núm. 135, 1 de marzo de 2017, 5.

²⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisiones), núm. 135, 1 de marzo de 2017, 10.

²⁹ *Diario de Sesiones del Senado* (Comisión de Cultura), núm. 86, 28 de marzo de 2017. Merece ser destacado el rechazo de la existencia de una «autoridad central fragmentada» por la senadora Marta Torrado de Castro del Grupo Parlamentario Popular (7).

³⁰ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), núm. 26, 5 de abril de 2017, 170-178 y 192-193.



competentes de las comunidades autónomas y los de la Administración General del Estado»³¹. Tras esta amplia discusión parlamentaria, el precepto del Proyecto de Ley presentado en origen por el Gobierno fue aprobado sin cambios y se convirtió, como decíamos, en el art. 3.3 de la Ley 1/2017.

Apuntamos, finalmente, que, en virtud del art. 4 de la Ley 1/2017 —que transpone el párrafo último del art. 5 de la Directiva 2014/60/UE— y «a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), la autoridad central competente del Estado cooperará con el resto de las autoridades centrales de los Estados miembros de la Unión Europea». Cabe recordar que el IMI es definido —por el apartado a) del art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012— como la «herramienta electrónica proporcionada por la Comisión para facilitar la cooperación administrativa entre autoridades competentes de los Estados miembros y entre autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión»³². Así pues, volviendo al art. 4 de la Ley 1/2017, la misma autoridad central también podrá emplear el IMI para «divulgar información pertinente relacionada con casos sobre bienes culturales que hayan sido robados o que hayan salido de forma ilegal de su territorio, respetando en todo caso las garantías que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal».

5. La acción de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea y que se encuentren en territorio español

La parte central de la Ley 1/2017, de 18 de abril, está dedicada a regular la acción de restitución de bienes culturales que trae causa del primer párrafo del art. 6 de la Directiva 2014/60/UE: «el Estado miembro requirente podrá interponer contra el poseedor y, en su defecto, contra el tenedor, ante los tribunales competentes del Estado miembro requerido, una acción de restitución del bien cultural que haya salido de forma ilegal de su territorio». Por cierto, según la doctrina española, ésta es «la primera acción estrictamente comunitaria» (Martín Rebollo, 1994: 100).

5.1. Competencia judicial

En virtud del art. 5 de la Ley 1/2017, «son competentes [...] los órganos del orden jurisdiccional civil, de acuerdo con lo que establezcan las leyes procesales y civiles».

Este precepto regula, en primer lugar, un foro especial de competencia judicial internacional a partir de la conocida regla *forum rei sitae*³³. La doctrina ha

³¹ *Diario de Sesiones del Senado* (Pleno), núm. 26, 5 de abril de 2017, 176.

³² En concreto, el párrafo final del art. 5 de la Directiva 2014/60/UE alude a «un módulo del Sistema de Información del Mercado Interior («IMI») [...] diseñado especialmente para bienes culturales». Su inciso último contempla, por cierto, que «los Estados miembros decidirán sobre la utilización del IMI por parte de otras autoridades competentes conforme a los fines de la presente Directiva».

³³ En su informe de 30 de junio de 2015, el Consejo General del Poder Judicial pone en relación el actual art. 5 de la Ley 1/2017 con el art. 7.4 del Reglamento (UE) núm. 1215/2012 del Parlamento

indicado que se trata de «la solución más oportuna para lograr la efectividad del sistema, puesto que hace posible tanto la adopción de medidas cautelares sobre el bien para evitar que se eluda el procedimiento, como la ejecución de la sentencia una vez haya sido dictada» (López-Carceller Martínez, 2001: 84).

Asimismo, la norma que venimos comentando atribuye el conocimiento de la acción de restitución de bienes culturales regulada por la Ley 1/2017 a la jurisdicción civil, lo que se compadece con la *vis attractiva* que le es propia según el art. 9.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La competencia objetiva, a la luz del art. 45.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en lo sucesivo, LEC), viene asignada a los Juzgados de Primera Instancia, al corresponderles —según el mentado precepto— «el conocimiento, en primera instancia, de todos los asuntos civiles que por disposición legal expresa no se hallen atribuidos a otros tribunales».

En cambio, incomprensiblemente, el art. 5 de la Ley 1/2017 no fija una regla de competencia territorial, sino que se remite a «lo que establezcan las leyes procesales y civiles». El obvio silencio de la LEC a este respecto genera, como también ha detectado el Consejo General del Poder Judicial en su aludido informe, «un vacío normativo en aquellos casos en los que el demandado no se encuentra domiciliado ni reside en el territorio español, y no concurre alguno de los puntos de conexión establecidos en el art. 50 de la LEC, ni es de aplicación ninguno de los fueros especiales del art. 52». Para remediarlo, el mismo Consejo propuso incluir «como un fuero subsidiario a los generales establecidos en el art. 50 de la LEC la regla de competencia territorial conforme al criterio “*forum rei sitae*”, haciendo coincidir la norma de competencia internacional y la norma de competencia territorial» (apartado 60); propuesta que, desgraciadamente, no fue atendida.

Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, según el cual «una persona domiciliada en un Estado miembro podrá ser demandada en otro Estado miembro [...] si se trata de una acción civil, basada en el derecho de propiedad, dirigida a recuperar un bien cultural según se define en el art. 1, punto 1, de la Directiva 93/7/CEE, e incoada por la persona que reclama el derecho a recuperar dicho bien, ante el órgano jurisdiccional del lugar en que se encuentre el bien cultural en el momento de interponerse la demanda». Según el informe del Consejo General del Poder Judicial, tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) núm. 1215/2012 (10 de enero de 2015), «y teniendo en cuenta que es aplicable a las acciones ejercitadas con posterioridad a dicha fecha (art. 66.1 del Reglamento), la norma de competencia judicial internacional que contiene el art. 5 del texto proyectado carece de virtualidad práctica más allá de los casos en los que el demandado no esté domiciliado en un Estado de la Unión, conformando en tales casos la norma de competencia judicial interna aplicable a la materia, en defecto de norma supranacional aplicable» (apartado 59). Sin embargo, esta conclusión resulta muy discutible, dado que la acción de recuperación del art. 7.4 del Reglamento (UE) núm. 1215/2012 tiene poco que ver con la acción de restitución que regula la Ley 1/2017. La primera está «basada en el derecho de propiedad» y puede ser ejercitada por cualquier «persona» con derecho a reclamar el bien litigioso; mientras que la segunda es ajena a cualquier cuestión dominical (como se desprende con claridad de los arts. 8 y 12 de la Ley 1/2017) y puede ejercitarse exclusivamente por Estados (como bien atestigua el título de legitimación del art. 7.1 de la Ley 1/2017). Nuestra crítica queda avalada por el considerando 17 del Reglamento (UE) núm. 1215/2012, conforme al cual el procedimiento dimanante de su art. 7.4 debe entenderse «sin perjuicio de los procedimientos incoados al amparo de la Directiva 93/7/CEE». Por lo tanto, la prevalencia que el Consejo General del Poder Judicial atribuye al art. 7.4 del Reglamento (UE) núm. 1215/2012 no es tal en la medida que su objeto no es exactamente el mismo que el de la Ley 1/2017.

5.2. *Proceso aplicable*

Dispone el art. 6 de la Ley 1/2017 que «los procesos derivados del ejercicio de la acción de restitución ante los tribunales españoles se registrarán por lo dispuesto en la LEC, en todo lo no previsto en la presente ley, y se tramitarán por las reglas establecidas en los juicios verbales con las especialidades que se contienen en los artículos siguientes». Por lo tanto, debemos remitirnos al título III del libro II de la LEC, poniendo además el acento en que la Ley 42/2015, de 5 de octubre —mediante la reforma de su art. 438.1— ha introducido en los juicios verbales el trámite de contestación escrita a la demanda.

5.3. *Legitimación*

La legitimación activa del proceso que regula la Ley 1/2017 aparece regulada en los apartados 1 y 2 de su art. 7.

En efecto, el art. 7.1 prevé que «el Estado, en calidad de requirente, podrá interponer una acción de restitución contra el poseedor, y, en su defecto, contra el tenedor del bien cultural que haya salido de forma ilegal de su territorio, ante los tribunales competentes del Estado miembro requerido». Por lo tanto, la legitimación activa corresponde en exclusiva al «Estado miembro requirente», como lo define el art. 2.4 de la Ley 1/2017: «el Estado miembro de cuyo territorio haya salido de forma ilegal el bien cultural». De hecho, el art. 7.2 insiste en que «estarán legitimados para el ejercicio de la acción de restitución únicamente los Estados miembros de la Unión Europea de cuyo territorio haya salido de forma ilegal el bien cultural»³⁴. Por esta vía no se está impidiendo a los propietarios recuperar un bien cultural suyo, dado que siempre pueden disponer de medios alternativos como una acción reivindicatoria, sino que se manifiesta «la pertenencia» del bien al patrimonio nacional del Estado miembro requirente. «El valor cultural de estos bienes los convierte en portadores de unos intereses públicos que ha de salvaguardar el Estado, entre otras formas, garantizando la presencia de los mismos en su territorio» (López-Carceller Martínez, 2001: 85-86).

La legitimación pasiva se deduce, en realidad, del propio art. 7.1 de la Ley 1/2017, si bien el art. 7.3 opta por clarificarla: «estarán legitimados pasivamente únicamente quienes tuvieren la posesión o la simple tenencia del bien reclamado». Entonces, parte demandada podrán serlo en exclusiva el «poseedor» —«la persona que tiene la posesión material del bien cultural por cuenta propia» (art. 2.7)— o el «tenedor» —«la persona que tiene la posesión material del bien cultural por cuenta ajena» (art. 2.8)—³⁵. Se excluye, nuevamente, al propietario, salvo que sea también poseedor o tenedor, dado que demandada deberá serlo siempre «la persona que materialmente tenga en su poder el bien» (López-Carceller Martínez,

³⁴ En relación con los países miembros del Espacio Económico Europeo no integrados en la Unión Europea, la disposición adicional 1ª de la Ley 1/2017 señala que tendrán «a todos los efectos la condición de Estados requirentes o requeridos» —y se les aplicará, por tanto, la Ley en cuestión— «en el supuesto y momento en que se atengan al cumplimiento de la Directiva 2014/60/UE».

³⁵ Esta diferenciación entre «poseedor» (por cuenta propia) y «tenedor» (por cuenta ajena) trae causa en este caso de los apartados 6 y 7 del art. 2 de la Directiva 2014/60/UE, pero en el fondo se trata de la misma idea que subyace en el art. 432 de nuestro Código Civil.

2001: 86). También queda excluido de dicha posición procesal el «Estado miembro requerido» —«el Estado miembro en cuyo territorio se encuentre un bien cultural que haya salido de forma ilegal del territorio de otro Estado miembro» (art. 2.5)—, el cual no obstante es empleado por el Legislador para fijar —como establece el art. 5 y reitera el art. 7.1— la competencia judicial.

5.4. Objeto del proceso

Según el art. 8 de la Ley 1/2017, «la acción hará referencia exclusivamente a la restitución del bien cultural, sin que ésta pueda ampliarse a cuestiones que puedan ser reclamadas a través de las acciones civiles, penales o de otra naturaleza que puedan proceder de acuerdo con el ordenamiento jurídico español». La «restitución», de conformidad con la definición legal del art. 2.6, consiste en «la devolución material del bien cultural al territorio del Estado miembro requirente», dado que «lo que se persigue es la presencia física del bien en el territorio del Estado a cuyo patrimonio cultural pertenece» (López-Carceller Martínez, 2001: 79).

Este precepto, que sigue la línea del art. 6.2 de la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, se fundamenta en el art. 16 de la Directiva 2014/60/UE, la cual «no afectará —leemos en el mismo— a las acciones civiles o penales de las que dispongan, de conformidad con la legislación nacional de los Estados miembros, el Estado miembro requirente y/o el propietario del bien cultural robado». Su inclusión en la Ley que estudiamos fue exigida por el Consejo General del Poder Judicial —en su informe de 30 de junio de 2015— para clarificar «el limitado objeto del proceso que tiende a proteger los bienes culturales ilícitamente exportados, en evitación, tanto de que se amplíe con cuestiones relativas a la propiedad del bien, que deberán ser resueltas con la aplicación de la legislación —material— del Estado requirente, como que se impida el futuro ejercicio de acciones sobre la propiedad del bien, o el reconocimiento en el Estado extranjero de la sentencia que se dicte por los tribunales del foro, mediante la eventual invocación de la litispendencia o de la excepción de cosa juzgada» (apartado 63); el Consejo Fiscal —en otro informe de 3 de julio de 2015— también pidió «una norma complementaria de remisión legislativa» en este mismo sentido.

5.5. Plazos de prescripción

Como regla general, siguiendo lo dispuesto por el art. 8.1, párrafo primero, de la Directiva 2014/60/UE, el art. 9.1 de la Ley 1/2017 prevé que «el ejercicio de la acción de restitución prescribirá en el plazo de tres años a partir de la fecha en que la autoridad central competente del Estado miembro requirente haya tenido conocimiento del lugar en el que se encontraba el bien cultural y de la identidad del poseedor o del tenedor del mismo». De hecho, la ampliación de este plazo de prescripción —el art. 6.1 de la Ley 36/1994 lo limitaba a un año— es una de las grandes novedades tanto de la Directiva 2014/60/UE como de la Ley 1/2017. Se mantiene, en cambio, el *dies a quo*, con el ligero matiz de que, si antes se exigía el conocimiento por «el Estado miembro requirente», ahora se precisa que debe tratarse de «la autoridad central competente del Estado miembro requirente». Sirven, en cualquier caso, las reflexiones hechas al respecto por la Audiencia Provincial de Madrid en su Sentencia núm. 371/2008, de 21 de julio,

antes comentada, en el sentido de que «el *dies a quo* para el cómputo de la prescripción [...] no puede ni debe ser la fecha en que las autoridades [...] tuvieron un mero conocimiento de que se iba a proceder a la subasta de la campana, sino el momento en que dicho Estado tuvo conocimiento concreto y preciso tanto del lugar donde se encontraba la campana como de las personas poseedoras de la misma» (FJ 3º). También la doctrina ha constatado que «estos dos requisitos son acumulativos, es decir: el plazo de prescripción sólo comenzará a transcurrir cuando el Estado tenga conocimiento de ambas circunstancias» (López-Carceller Martínez, 2001: 87).

Ahora bien, el art. 9.2 de la Ley 1/2017 estipula que, «en cualquier caso, la acción de restitución prescribirá en un plazo de treinta años, a partir de la fecha en que el bien cultural haya salido de forma ilegal del territorio del Estado miembro requirente». Salvo en el supuesto contemplado por el art. 9.3: «la acción de restitución de bienes pertenecientes a colecciones públicas y de bienes incluidos en los inventarios de instituciones eclesiásticas o de otras instituciones religiosas que estén sometidos a un régimen especial de protección por la legislación del Estado requirente prescribirá en un plazo de setenta y cinco años, excepto que en el marco de acuerdos bilaterales con el Estado miembro se hubiera establecido un plazo mayor, o que la legislación del Estado requirente prevea la imprescriptibilidad de la acción». La doctrina española, por ello, ha distinguido entre la *prescripción absoluta*, que es la que regula este precepto acabamos de examinar, con la *prescripción relativa*, prevista en el antedicho art. 9.1 de la Ley 1/2017 (López-Carceller Martínez, 2001: 87).

El art. 14 de la Directiva 2014/60/UE dispone que «solo será aplicable a las salidas ilegales del territorio de un Estado miembro que se hayan producido a partir del 1 de enero de 1993». Ahora bien, en virtud de la facultad contemplada en su art. 15.2, «dos Estados miembros podrán aplicar el régimen previsto en la presente Directiva a las solicitudes de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de otros Estados miembros antes del 1 de enero de 1993». Por ello, la disposición adicional 2ª de la Ley 1/2017 extiende su aplicación «también a las salidas ilegales del territorio de los Estados miembros producidas antes del 1 de enero de 1993, computándose el plazo de prescripción a que se refiere el art. 9, a partir de la entrada en vigor de esta ley», que se produjo el día 20 de abril de 2017.

5.6. Contenido de la demanda

Según el art. 10.1 de la Ley 1/2017, la demanda —que, por lo demás, tendrá que respetar el art. 437.1 de la LEC: «el juicio verbal principiará por demanda, con el contenido y forma propios del juicio ordinario»— «deberá acompañarse» de la documentación que pasamos a estudiar:

- De acuerdo con el apartado a), «un documento en el que se describa el bien reclamado y se certifique que se trata de un bien clasificado como bien cultural»³⁶. En el asunto sobre la campana de la carabela *Santa María*, la Audiencia de Madrid —en su Sentencia núm. 371/2008— puso el acento, a propósito de este requisito, en la relevancia de los «informes

³⁶ Esta clasificación debe entenderse hecha «conforme a la definición del art. 2 de la presente ley», según lo indicado por el inciso final del mismo art. 10.1 a).

periciales» para determinar «si la campana objeto de este litigio es o no un bien cultural» (FJ 4º).

- De acuerdo con el apartado b), «una declaración de las autoridades competentes del Estado requirente de que el bien cultural ha salido de su territorio de forma ilegal y que persiste esta circunstancia en el momento de presentarse la demanda». El art. 10.1 b) de la Ley 1/2017 sintetiza —siguiendo el modelo del art. 7.1 b) de la Ley 36/1994— el apartado b) del segundo párrafo del art. 6 de la Directiva 2014/60/UE, que exige como requisito de admisibilidad «una declaración de las autoridades competentes del Estado miembro requirente de que el bien cultural ha salido de su territorio de forma ilegal»; y su art. 8.2, de acuerdo con el cual «la acción de restitución no será admisible si la salida del bien cultural del territorio del Estado miembro requirente ya no es ilegal en el momento de la presentación de la misma»³⁷.

En su Sentencia núm. 371/2008, de 21 de julio, nuevamente, la Audiencia Provincial de Madrid se plantea la cuestión de a qué legislación debe atenderse para determinar si existe la ilegalidad que hoy exige el art. 10.1 b) de la Ley 1/2017. La Audiencia considera con toda razón que a la hora de aplicar dicho apartado «debe partirse» del art. 5 de la Directiva 93/7/CEE, «de la que es transcripción la Ley 36/1994»³⁸, «debiendo entenderse que la interpretación que debe darse a este requisito es que la salida del bien del territorio del Estado requirente debe ser ilegal según la legislación del Estado de donde ha salido el bien cultural, en la medida de que debe darse primacía al derecho comunitario, frente al derecho interno de cada país» (FJ 5º)³⁹.

³⁷ Por esta razón entendemos que la enmienda núm. 1 del Grupo Parlamentario Ciudadanos, con la que se quería adicionar un apartado 4 al art. 9 de la Ley con el contenido del art. 8.2 de la Directiva 2014/60/UE, pese a haber sido aceptada en primera instancia por la Ponencia de la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados que elaboró el Informe relativo al Proyecto de Ley, al final fue rehusada por la Cámara. De hecho, el diputado Guillermo Díaz Gómez explicó —a propósito de esta enmienda— que «vamos a acogernos a la sabiduría común de la Comisión y vamos a retirarla». Véase el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisiones), núm. 135, 1 de marzo de 2017, 5. Asimismo, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), serie A, 23 de febrero de 2017, núm. 1-2, 1-2, enmienda núm. 1; 1 de marzo de 2017, núm. 1-3, 1; 8 de marzo de 2017, núm. 1-4, 6.

³⁸ El art. 7.1 b) de la Ley 36/1994 exigía también para la admisibilidad de la demanda que ésta se acompañase de «una declaración de las autoridades competentes del Estado demandante de que el bien cultural ha salido de su territorio de forma ilegal y que persiste esta circunstancia en el momento de presentarse la demanda»; pero a continuación agregaba: «en el caso de una salida ilegal desde su inicio, la precedente declaración deberá precisar si la salida del bien cultural de su territorio es ilegal por infracción de la legislación en materia de Patrimonio Histórico Español, o de las disposiciones del Reglamento de la CEE 3911/92» (Magán Perales, 2001: 496).

³⁹ En el caso de autos, la Audiencia afirma que el bien controvertido «salió de forma ilegal del territorio portugués de conformidad con la legislación de dicho país [...], que declara que forman parte del patrimonio cultural subacuático todos los bienes muebles o inmuebles y zonas adyacentes testimonio de la presencia humana y poseedores de valor histórico, artístico o científico. Por su parte [...] los objetos hallados en el mar sin dueño conocido [...] que desde un punto de vista científico (particularmente arqueológico) tengan interés para el Estado serán de su propiedad, debiendo toda persona que halle un bien de esta naturaleza comunicarlo a la capitania del puerto donde se realice el hallazgo». Además, prosigue la Audiencia, «la legislación portuguesa [...] exige que toda salida de un bien cultural sea autorizada por el Ministerio de Cultura o bien comunicada a la autoridad competente, sin que en este caso conste ni que la salida del bien haya sido autorizado por el Ministerio de Cultura, ni tampoco que se



Para el caso particular de «una expedición temporal realizada legalmente que haya devenido en una situación ilegal», el art. 10.2 de la Ley 1/2017 advierte que «la demanda deberá precisar si se trata del incumplimiento de la obligación de devolución, una vez transcurrido el plazo o de la infracción de alguna de las demás condiciones de dicha expedición temporal». En este punto es importante recordar de nuevo que el art. 31.2 de la LPHE tipifica como supuesto de «exportación ilícita» el incumplimiento de cualquiera de las condiciones incluidas en un permiso de exportación temporal.

El art. 10.4 de la Ley 1/2017 estipula, para dar cumplimiento al art. 7 de la Directiva 2014/60/UE, que «la autoridad central del Estado miembro requirente informará sin demora a la autoridad central competente del Estado miembro requerido acerca de la presentación de la demanda para la restitución del objeto en cuestión. Dicha información se facilitará a través del IMI de acuerdo con las disposiciones legislativas aplicables en materia de protección de datos personales, sin perjuicio de usar otros medios de comunicación. La autoridad central competente del Estado miembro requerido informará sin demora a las autoridades centrales de los otros Estados miembros». Se trata de una disposición novedosa — no existía una norma semejante en la Ley 36/1994— que, no obstante, encaja perfectamente en el listado de «misiones» que, como ya hemos visto, el art. 3.2 de la Ley 1/2017 atribuye a la «autoridad central competente» del Estado español, que hoy es la Dirección General de Bellas Artes. Conviene resaltar que la obligación de informar que incumbe al Estado miembro requirente existe desde «la presentación de la demanda», por lo que no tiene que esperarse para cumplimentarla a que sea admitida por el Juzgado competente.

5.7. Trámite de admisión

En virtud del art. 10.3 de la Ley 1/2017, «el Juez, de oficio y sin audiencia de las partes, dictará auto de inadmisión de la demanda de no acompañarse los documentos a que se refieren los apartados anteriores o cuando la declaración de las autoridades competentes referida en la letra b) del apartado 1 no acredite que la salida del bien cultural sigue siendo ilegal en el momento de la presentación de la demanda».

Se trata, en palabras del Consejo General del Poder Judicial en su informe de 30 de junio de 2015, de «la inadmisión de plano, de oficio y sin audiencia de parte, de la demanda. La consecuencia de la inadmisión *a limine litis* de la demanda por falta de presentación con ella de documentos esenciales es coherente con lo dispuesto en el art. 269.2, en relación con el art. 266.2, ambos de la LEC⁴⁰. Este radical efecto, en cualquier caso, debe ser respetuoso con la facultad de subsanar cualquier defecto de carácter procesal en que se hubiera podido

comunicara a la administración a fin de que pudiera salir del territorio portugués, lo que debe llevar a calificar la salida de la campana de ilegal del territorio portugués a los efectos de la Ley 36/1994» (FJ 5º).

40 Ciertamente, el art. 269.2 de la LEC indica que «no se admitirán las demandas a las que no se acompañen los documentos a que se refiere el art. 266», cuyo apartado 4º —tras la reforma por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio— prevé que «se habrán de acompañar a la demanda [...] aquellos otros documentos que esta u otra ley exija expresamente para la admisión de la demanda». Cabe recordar asimismo que el art. 439.5 de la propia LEC dispone que «tampoco se admitirán las demandas de juicio verbal cuando no se cumplan los requisitos de admisibilidad, que, para casos especiales, puedan establecer las leyes».

incurrir en los términos previstos en el art. 231 de la LEC» (apartado 74). De hecho, la doctrina ha considerado esta norma «de lo más criticable, por cuanto un mero error documental puede dar al traste con un requerimiento de restitución y sin que además las partes tengan la oportunidad de poder contestarlo» (Magán Perales, 2001: 496, nota 396).

5.8. Sentencia

La sentencia del proceso regulado por la Ley 1/2017 «se limitará a ordenar la devolución material del bien cultural al territorio del Estado miembro requirente y a conceder al poseedor una indemnización equitativa» (Magán Perales, 2001: 496).

5.8.1. Restitución

De conformidad con el art. 11.1 de la Ley 1/2017, el Juez ordenará la restitución material del bien cultural al territorio del Estado miembro requirente, siempre que quede probado que se trata de un bien cultural y que su salida del territorio del Estado requirente ha sido ilegal». La prueba de ambos requisitos — consideración de bien cultural e ilegalidad de la salida— es exigida por el art. 9 de la Directiva 2014/60/UE.

El art. 12 agrega que «la propiedad del bien cultural tras su restitución se regirá por la legislación interna del Estado miembro requirente». Por lo tanto, «las cuestiones relativas al derecho de propiedad sobre el bien se resolverán en un momento posterior conforme al Derecho del Estado de origen» (López-Carceller Martínez, 2001: 89). En efecto, esta disposición de la Ley 1/2017 constituye — según el informe del Consejo General del Poder Judicial de 30 de junio de 2015— «una auténtica norma de conflicto en favor de la *Lex originis* —la ley del Estado de origen del bien—, lo que supone abandonar la regla tradicional de la ley del lugar donde esté situado el bien, por la escasa protección que otorga esta regla a los patrimonios culturales. De este modo, los tribunales de cualquier Estado de la Unión Europea aplicarán las normas de intervención españolas para determinar la propiedad de un bien cultural español» (apartado 78). Tampoco podemos olvidar, en cuanto al fundamento último del art. 12 de la Ley 1/2017, que el art. 345 del TFUE determina que «los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros».

Por todo ello, el proceso regulado por la Ley 1/2017 no es bajo ningún concepto una acción reivindicatoria, que es «aquella que puede ejercitar el propietario que no posee contra el poseedor que, frente al propietario, no puede alegar un título jurídico que justifique su posesión; el demandante, pues, fundamenta su acción en su derecho de propiedad. En la acción de restitución, en cambio, no se trata de dilucidar a quién corresponde el derecho de propiedad sobre el bien cultural que se reclama, sino que lo que se pretende es, sencillamente, la devolución material, física, del bien al territorio de su Estado de procedencia; la acción entablada por el Estado no se fundamenta en su título de propiedad sobre el bien, sino en la pertenencia de éste a su patrimonio cultural» (López-Carceller Martínez, 2001: 84).

5.8.2. *Indemnización*

«La misma sentencia —añade, de conformidad con el art. 10 de la Directiva 2014/60/UE, el art. 11.2 de la Ley 1/2017— concederá al poseedor una indemnización que considere equitativa a tenor de las circunstancias que queden acreditadas en el proceso, siempre que el poseedor haya adquirido el bien de buena fe y pruebe que ha empleado la diligencia debida en el momento de la adquisición».

En la medida en que rige «el principio general de restitución», «de nada sirve que el poseedor alegue su buena fe» para impedir la o rechazarla. Por tal motivo, «habida cuenta de los perjuicios que la restitución puede acarrear para el poseedor de buena fe», se instrumenta este medio resarcitorio (López-Carceller Martínez, 2001: 89). El cual queda sujeto a los tres siguientes requisitos:

- a) Que el demandado sea «poseedor» en el sentido del art. 2.7, lo que excluye al mero tenedor al no gozar siquiera de «la apariencia de un derecho real sobre la cosa» (López-Carceller Martínez, 2001: 90).
- b) Que el demandado haya adquirido de «buena fe», lo que nos remite a los arts. 433, 434 y 435 del Código Civil. Así, «para llegar a esa creencia errónea en que consiste la buena fe, y para que ésta resulte jurídicamente relevante, su actuación debe poder ser calificada de responsable». En concreto, «la buena fe alude al desconocimiento del carácter ilícito de la exportación ilegal» (López-Carceller Martínez, 2001: 90).
- c) Que el demandado se haya comportado con la diligencia debida, para lo cual —según el segundo párrafo del mismo art. 11.2, novedad relevante del art. 10 de la Directiva 2014/60/UE— «se tendrán en cuenta todas las circunstancias de la adquisición, en particular la documentación sobre la procedencia del bien, las autorizaciones de salida exigidas por el Derecho del Estado miembro requirente, en qué calidad actúan las partes, el precio pagado, la consulta por el poseedor de los registros accesibles sobre bienes culturales robados y cualquier otra información pertinente que hubiese podido razonablemente obtener o cualquier otra gestión que una persona razonable hubiese realizado en las mismas circunstancias»⁴¹.

⁴¹ En su Sentencia núm. 371/2008, de 21 de julio, reiteradamente aludida, la Sección 9ª de la Audiencia Provincial de Madrid aplica del siguiente modo los tres requisitos que acabamos de explicar: «la indemnización sólo procede a favor del poseedor del bien cultural, no a favor de cualquier tercero que pretenda tener algún derecho sobre el bien, sin perjuicio de las relaciones internas que puedan derivarse de los contratos y acuerdos que el poseedor del bien pueda haber celebrado con terceros [...]. Debiendo entenderse como “poseedor” [...] la persona que tiene la posesión del bien cultural por cuenta propia, mientras que es mero “tenedor” del bien cultural la persona que tiene la posesión material del bien cultural por cuenta ajena [...]. Ahora bien, para que surja el derecho de indemnización a favor del poseedor, es necesario que el citado poseedor haya actuado con la diligencia debida y de buena fe en el momento de la adquisición. Debiendo entenderse en el presente caso que el codemandado y poseedor de la campana [...] en ningún caso actuó con la diligencia debida, no ya sólo en la adquisición del bien, sino y de forma especial cuando procedió a sacarlo del territorio portugués, dado que de sus manifestaciones se deduce que en ningún momento comunicó a las autoridades portuguesas que el citado bien cultural se encontraba en su poder, y menos aún, no ya que no solicitara las correspondientes autorizaciones administrativas para sacar el bien del territorio portugués, sino que ni siquiera comunicó tal hecho a

En el caso particular de las adquisiciones a título lucrativo —o sea: donación o sucesión—, el art. 11.3 dispone que «el poseedor no podrá disfrutar de un régimen más favorable que el que haya tenido la persona de quien haya adquirido el bien en dicho concepto», por lo que será preciso verificar la concurrencia de los requisitos que quedan expuestos en la persona del transmitente. En efecto, «la indemnización sólo se concederá al adquirente a título gratuito en el caso de que también su causante reúna los requisitos para ser acreedor de la misma» (López-Carceller Martínez, 2001: 90).

El adjetivo «equitativa» supone, según la doctrina española, que «es el Tribunal el que deberá concretar la suma a pagar por el Estado requirente, en función de las circunstancias del caso. Para ello no sólo se tendrá en cuenta el precio pagado por el poseedor en el momento de la adquisición, sino también otro tipo de factores, como, por ejemplo, el valor objetivo del bien, los gastos del poseedor en la conservación y restauración del mismo, así como el hecho de que el poseedor siga siendo propietario tras la restitución» (López-Carceller Martínez, 2001: 91).

El referido art. 10 de la Directiva 2014/60/UE, al regular esta indemnización, concluye señalando que «el Estado miembro requirente deberá pagar esa indemnización en el momento de la restitución». Sin embargo, la Ley 1/2017, en lugar de haber transpuesto literalmente este sencillo precepto, parece distinguir en su art. 13 en función de si la parte requirente es el Estado español (apartado 1) u otro Estado miembro (apartado 2). En el primer caso, según el art. 13.1, «cuando el Estado [¿español?] actúe como requirente, deberá satisfacer la indemnización equitativa a que se refiere el art. 11.2 en el momento en que sea firme la sentencia de restitución, consignando su importe junto con los gastos ocasionados por la conservación del bien cultural reclamado»⁴². De acuerdo con el art. 207.2 de la LEC, «son resoluciones firmes aquéllas contra las que no cabe recurso alguno», de modo que una sentencia puede adquirir firmeza con carácter inmediato —cuando la ley no contemple recurso— o tras el transcurso del «plazo legalmente fijado» para la presentación de dicho recurso —en caso de que ninguna de las partes lo haya formulado. En cualquiera de los dos supuestos, el «momento en que sea firme la sentencia» será siempre anterior al «momento de la restitución», salvo que procediere la ejecución provisional. Por ello, el art. 13.1 parece dejar al Estado español —cuando actúe como requirente— en una posición peor a la que le correspondería a la luz de una interpretación literal del art. 10, cuarto párrafo, de la Directiva 2014/60/UE. En el segundo caso —o sea: cuando «el Estado requirente sea otro Estado miembro»—, de acuerdo con el art. 13.2 de la Ley 1/2017, «la satisfacción de la indemnización equitativa será el requisito previo para que se proceda a la ejecución de la sentencia». Es decir: para que la restitución pueda tener lugar antes deberá haberse pagado, por parte del Estado miembro requirente, la indemnización del art. 11.2, lo que tampoco se compadece con la simultaneidad entre pago y restitución que con toda claridad exige el último

dichas autoridades, lo que debe llevar a apreciar y estimar la falta de diligencia del poseedor del bien para que surja a su favor derecho a indemnización» (FJ 6°).

⁴² Siguiendo el art. 11, segundo inciso, de la Directiva 2014/60/UE, dichos gastos son los que dimanar de la facultad administrativa prevista por el art. 3.2 d) de la Ley 1/2017. El Consejo General del Poder Judicial, en su informe de 30 de junio de 2015, elucubró con la posibilidad de solicitar adicionalmente «el auxilio judicial para obtener la tutela cautelar encaminada a garantizar la eficacia de la restitución del bien cultural ilícitamente exportado» (apartado 76), pero sus propuestas no fueron acogidas.



párrafo del art.10 de la Directiva 2014/60/UE. Parece más bien como si la Ley 1/2017, en este último supuesto, haya acogido el principio *solve et repete* propio de nuestro ordenamiento procesal (Magán Perales, 2001: 497).

El art. 13.3 de la Ley 1/2017, de conformidad con el primer inciso del art. 11 de la Directiva 2014/60/UE, prevé que «los gastos derivados de la ejecución de la sentencia por la que se ordene la restitución del bien cultural serán sufragados por el Estado miembro requirente». Incomprendiblemente, el segundo inciso de dicho art. 11 no ha sido transpuesto, salvo para el supuesto contemplado en el art. 13.1 de la Ley, de modo que el pago de los gastos ocasionados con la adopción de «las medidas necesarias para la conservación material del bien cultural» [art. 3.2 d) de la Ley 1/2017] queda sin asignar, lo que obligaría a aplicar directamente para resolver este particular el art. 11 de la Directiva 2014/60/UE. En cambio, el art. 13.4 de la Ley 1/2017 sí transpone completamente el precepto europeo paralelo al disponer, como es de recibo, que «el pago de la indemnización equitativa y de los gastos derivados de la ejecución de la sentencia no afectará al derecho del Estado miembro requirente de reclamar el reembolso de dichos importes a las personas responsables de la salida ilegal del bien cultural de su territorio».

5.9. Recursos

El art. 11.4 de la Ley 1/2017 establece brevemente que «contra las sentencias dictadas en estos procesos se podrá interponer recurso de apelación».

Queda resuelta, de este modo, la controversia que en el caso sobre la campana de la carabela *Santa María* motivó el último párrafo del art. 8 de la Ley 36/1994, que disponía que «contra las sentencias dictadas en estos procesos no procederá recurso ordinario alguno». En efecto, con su Auto núm. 297/2006, de 29 de septiembre, la Sección 9ª de la Audiencia Provincial de Madrid tuvo que estimar una queja, mandando tener por preparado el recurso de apelación, tras argumentar que, «disponiendo el art. 2.2 del Código Civil que las leyes sólo se derogan por otras posteriores, para a continuación añadir que la derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello en que la Ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior, y estatuyendo por su parte la disposición derogatoria única, apartado 3, párrafo primero, de la nueva LEC, cuya entrada en vigor se produjo el 8 de enero de 2001, que asimismo se considerarán derogadas, amén de las que cita con anterioridad, conforme al apartado segundo del art. 2 del Código Civil, cuantas normas se opongan o sean incompatibles con lo en ella dispuesto, ninguna razón encuentra la Sala para hacer prevalecer el art. 8 de la Ley 36/1994 [...] sobre lo prevenido en el art. 455 de la citada Ley Civil Procesal, cuyo apartado 1 establece que las sentencias dictadas en toda clase de juicios, los autos definitivos y aquellos otros que la Ley expresamente señale serán apelables en el plazo de cinco días, máxime cuando, como esta Sección ha tenido ocasión de exponer en multitud de ocasiones, el principio general de tutela efectiva que sanciona el art. 24 de la Constitución Española viene siendo interpretado, tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, en el sentido más favorable para la efectividad de tal derecho respecto de la interposición y admisión de los recursos, de tal forma que, aun cuando han de cumplirse siempre los requisitos y presupuestos procesales, ello no implica que un riguroso formalismo conduzca a

conclusiones restrictivas respecto de la interposición y admisión de los recursos» (FJ único).

Así pues, aunque la cuantía del proceso *a quo* no supere los 3.000 euros, las sentencias dictadas en el marco de la Ley 1/2017 serán siempre susceptibles de recurso de apelación, dado que el art. 11.4 de dicha Ley opera como *lex specialis* en relación con el criterio general del precitado art. 455.1 de la LEC.

6. Conclusiones

La libre circulación de bienes en el contexto de la Unión Europea ha motivado la necesidad de instrumentar mecanismos eficaces con el fin de asegurar la devolución de aquellos bienes valiosos para el patrimonio de un Estado miembro que hayan sido exportados ilegalmente al territorio de otro Estado miembro. Se cumple así el enfático postulado del art. 167.1 del TFUE: «la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común».

La evolución normativa que concluye en la Ley 1/2017, de 18 de abril, debe ser valorada positivamente, salvo ciertos desajustes técnicos, en la medida en que los instrumentos creados en origen por la Directiva 93/7/CEE se han demostrado útiles y, además, han podido ser mejorados gracias a la experiencia acumulada en los últimos tiempos. Si bien la normativa, e incluso nuestra propia reflexión, se centran en la acción judicial de restitución, lo cierto —como hemos visto al analizar los informes de la Comisión Europea sobre la Directiva 93/7/CEE— es que los medios amistosos resultan ser los más empleados en la práctica.

En este sentido, debe enfatizarse el papel que asume la autoridad central española como principal encargada de aplicar la Ley 1/2017. Así, le corresponde procesar las peticiones de búsqueda de bienes culturales en territorio español, notificar aquellos descubrimientos que se realicen en el mismo y, por último, ejercer labores de intermediación y arbitraje. Además, también ha de mantener relaciones de cooperación e intercambiar información con las autoridades centrales de los demás Estados miembros. Esta vocación internacional de las competencias atribuidas a la autoridad central española entendemos que justifica el rol indudablemente menor que la Ley 1/2017 ha reservado a las Comunidades Autónomas. A la luz del título VIII de la Constitución, tan cierto es que estas últimas tienen competencias en materia de patrimonio cultural (apartados 15, 16 y 17 del art. 148.1) como que el Estado tiene competencia exclusiva en relaciones internacionales y en defensa del patrimonio cultural contra la exportación (apartados 3 y 28 del art. 149.1). Es por todo ello que resulta perfectamente razonable la previsión del art. 3.3 de la Ley 1/2017 en el sentido de vehicular a través del Consejo del Patrimonio Histórico Español «la colaboración de los órganos competentes de las comunidades autónomas con los de la Administración General del Estado». Ahora bien, como denunció el Consejo de Estado, no es en absoluto buen presagio que la Ley 1/2017 fuera aprobada sin haberse recabado precisamente la opinión y el criterio del Consejo de Patrimonio Histórico Español.

La nueva regulación positiva de la acción de restitución de bienes culturales introducida por la Ley 1/2017 mantiene una notable continuidad con respecto a la derogada Ley 36/1994. Este instrumento procesal tiene por objeto lograr la

presencia física de un bien cultural en el Estado miembro de la Unión Europea de cuyo patrimonio fue exportado ilegítimamente. Por ello, los elementos constitutivos de la acción se ordenan a conseguir este específico propósito; así, la legitimación activa se atribuye en exclusiva al Estado miembro requirente —o sea: aquel «de cuyo territorio haya salido de forma ilegal el bien cultural» objeto del litigio— y queda expresamente excluida del pleito cualquier discusión sobre la propiedad del bien cultural, que en su caso se resolverá conforme a la legislación interna del Estado miembro requirente.

Algunos aspectos de la Ley 1/2017 son ciertamente criticables; así, la incierta remisión a «lo que establezcan las leyes procesales y civiles» en cuanto a la fijación de la competencia territorial, la posibilidad de inadmitir *a limine* una demanda cuando adolezca de defectos formales o la incomprensible regla sobre el pago de la indemnización al poseedor de buena fe. Sin embargo, la nueva normativa de la acción de restitución también ha introducido mejoras con respecto a la Ley 36/1994, como la ampliación del plazo de prescripción de uno a tres años o la previsión expresa que contra la sentencia puede interponerse recurso de apelación.

Tras nuestro análisis de la Ley 1/2017, el saldo resulta positivo, si bien es obvio que el principal hándicap de los mecanismos de defensa de nuestro patrimonio cultural contra la exportación no es tanto su regulación positiva como que cuenten con dotaciones presupuestarias suficientes. En efecto, cualquier medida legislativa que no vaya acompañada del debido apoyo financiero está condenada a convertirse en papel mojado. Es crucial, por todo ello, que las Administraciones Públicas competentes cuenten con los medios —humanos y materiales— necesarios para ejercer su labor y actúen realmente con plena eficacia. Sólo así la Ley 1/2017 tendrá éxito.

7. Referencias bibliográficas

- Alonso Ibáñez, M^a del R. (1992). *El Patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*. Civitas. Madrid.
- Álvarez Álvarez, J. L. (1989). *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*. Civitas. Madrid.
- Arroyo Martínez, I. (2011). «El Convenio de la Unesco sobre protección del patrimonio cultural subacuático», *Anuario de Derecho marítimo*, volumen 28, 23-61.
- Aznar Gómez, M. J. (2007). «España y el patrimonio cultural subacuático: algunos problemas jurídicos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, volumen 10, 203-238.
- Benítez de Lugo y Guillén, F. (1994). *El Patrimonio cultural español: aspectos jurídicos, administrativos y fiscales, incentivos en la Ley de Fundaciones*. Comares. Granada.
- Calvo Caravaca, A. L. (2004). «Derecho internacional privado y Convenio Unidroit de 24 de junio de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente», *La Ley*, núm. 3, 2036-2046.
- Comisión Europea (2000). «Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 3911/92 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales y de la Directiva 93/7/CEE del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», COM (2000) 325 final, 25 de mayo.
- Comisión Europea (2005). «Segundo informe sobre la aplicación de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», COM (2005) 675 final, 21 de diciembre.

- Comisión Europea (2009). «Tercer informe sobre la aplicación de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», COM (2009) 408 final, 30 de julio.
- Comisión Europea (2013). «Cuarto informe sobre la aplicación de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro», COM (2013) 310 final, 30 de mayo.
- Elvira Benayas, M. J. (2018). «La transposición al ordenamiento español de la Directiva 2014/60/UE sobre restitución de bienes que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro mediante la Ley 1/2017», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen 70, núm. 1, 181-200.
- Fach Gómez, K. (2004). «Algunas consideraciones en torno al Convenio Unidroit sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, tomo IV, 237-259.
- Fuentes Camacho, V. (2007). «El caso de la campana de la Santa María; un discutible ejemplo de tráfico ilícito intracomunitario de bienes culturales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, volumen 10, 239-256.
- Fuentes Camacho, V. (2015). «Avances en la lucha contra el tráfico ilícito intracomunitario de bienes culturales», *La Ley (Unión Europea)*, núm. 30.
- Fuentes Camacho, V. (2017). «Por fin una nueva ley sobre restitución de bienes culturales», *La Ley (Unión Europea)*, núm. 50.
- López-Carceller Martínez, P. (2001). *La reivindicación de los bienes culturales muebles ilegalmente exportados*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Magán Perales, J. M^a A. (2001). *La circulación ilícita de bienes culturales*. Lex Nova. Valladolid.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid.
- Martín Rebollo, L. (1994). *El comercio del arte y la Unión Europea. La legislación española del patrimonio histórico y el mercado interior: la normativa comunitaria sobre exportación y tráfico de bienes culturales*. Fundación Universidad-Empresa y Marcial Pons. Madrid.
- Portela Vázquez, E. (2011). «La Convención de la Unesco sobre la protección del patrimonio subacuático: principios generales», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, volumen 3, núm. 2, 317-337.
- Sabel del Estal, M. (2014). «Circulación y tráfico ilícito de bienes culturales en la Unión Europea», *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos*, núm. 3, 113-148.
- Torres Cazorla, M. I. (2017). «La lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y obras de arte: pasos dados en pos de este objetivo en la Unión Europea y sus implicaciones para España», en Alcaide Fernández, J. y Petit de Gabriel, E. W. *España y la Unión Europea en el orden internacional: XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, Universidad de Sevilla, 15 y 16 octubre 2015*. Tirant lo Blanch. Valencia.