

## LA LEY 1/2017 SOBRE RESTITUCIÓN DE BIENES CULTURALES QUE HAYAN SALIDO DE FORMA ILEGAL DEL TERRITORIO ESPAÑOL O DE OTRO ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA

### La Ley 1/2017 sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea

En el marco de un nuevo impulso legislativo por parte de la Unión Europea a fin de crear mecanismos eficaces para la restitución del arte robado, España promulgó la Ley 1/2017, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea. Esta Ley incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, deroga y sustituye a la antigua Ley 36/1994 sobre la materia e introduce importantes novedades para solventar el bajo número de restituciones y la poca cooperación observada entre las autoridades nacionales.

Entre otras novedades, se incluye un Sistema de Información del Mercado Interior y se incorpora la designación de una autoridad central, todo ello con la finalidad de aumentar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros. Además, se amplía a seis meses el plazo para verificar si el bien cultural descubierto en un Estado miembro constituye un bien cultural en el sentido descrito en la Ley. También se amplía el plazo de la acción de restitución de uno a tres años y se prevé que las autoridades centrales puedan facilitar a las partes la aplicación de un procedimiento de arbitraje para resolver su disputa.

El presente trabajo tiene por objeto analizar brevemente esta Ley, haciendo especial mención a las novedades introducidas por la nueva norma.

#### PALABRAS CLAVE

Arte, Expolio, Unión Europea, Restitución

### The Law 1/2017 on the Return of Cultural Objects unlawfully removed from the Spanish territory or from another Member State of the European Union

In the context of a new legislative impulse by the European Union to create efficient mechanisms for the restitution of looted art, Spain has enacted the Law 1/2017, on the return of cultural objects unlawfully removed from the Spanish territory or the territory of another Member State, which entered into force on 20 April 2017. This law transposes Directive 2014/60/EU into Spanish legislation, repeals and replaces Law 36/1994, and introduces significant changes to address the low number of returned objects and the lack of cooperation observed among national authorities.

The Law establishes an Internal Market Information System («IMI») and the appointment of a central authority, among other amendments, in order to increase the cooperation among EU member States. It also extends to six months the term for confirming whether the object in question is a cultural object as defined in the Law. The term provided for return proceedings has also been extended from one to three years. Furthermore, the central authorities may facilitate the implementation of an arbitration procedure for the parties in dispute.

The object of this article is to briefly analyze the provisions of this Law, with particular reference to its innovations.

#### KEY WORDS

Art, Plunder, European Union, Restitution

Fecha de recepción: 1-10-2018

Fecha de aceptación: 18-10-2018

### 1 · INTRODUCCIÓN

El pasado 10 de octubre de 2018, la Asociación Holandesa de Museos publicó una lista de 170 obras de arte —expuestas en 42 centros del país— que habían sido sustraídas a los judíos durante la Segunda Guerra Mundial. Esta noticia es una muestra de un problema recurrente en Europa, como es el de la restitución de obras de arte confiscadas por los nazis durante la Segunda Guerra Mundial.

Con el fin de solucionar este problema, los Gobiernos europeos han implementado diversas medidas para restituir a sus verdaderos titulares esas obras. Estas medidas, en principio diferentes en función de cada jurisdicción, tienen ahora un marcado carácter europeo con la promulgación de la Direc-

tiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 («Directiva de Restitución de Bienes Culturales», «Directiva 2014/60/UE» o simplemente la «Directiva»), sobre esta materia.

España, participando de este nuevo impulso europeo y en cumplimiento de sus compromisos internacionales<sup>1</sup>, promulgó 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

<sup>1</sup> España es parte de los Principios de Washington sobre Arte Confiscado por los Nazis (1998) y suscribió la Declaración de Terezín, relativa a la restitución y compensación de activos inmuebles, obras de arte y demás patrimonio cultural judío confiscado durante la Segunda Guerra Mundial (2009).

(«Ley de Restitución de Bienes Culturales», «Ley 1/2017» o simplemente la «Ley»), por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE.

## 2 · ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Ley de Restitución de Bienes Culturales deroga el antiguo régimen legal aplicable. Este régimen estaba formado por (i) la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, por la que se incorporaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 93/7 CEE del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales —que resultaba aplicable hasta la aprobación de la Directiva 2014/60/UE—, y (ii) el Real Decreto 211/2002, de 22 de febrero, por el que se actualizaban determinados valores incluidos en la Ley 36/1994.

El procedimiento establecido por la antigua Directiva 93/7/CEE (que era el que regía, en virtud de la —ya derogada— Ley 36/1994) constituyó un primer paso hacia la cooperación entre Estados miembros en este ámbito. Sin embargo, la aplicación de esa Directiva y de la Ley 36/1994 ha sido escasa debido al carácter limitado de su ámbito de actuación, a la brevedad del plazo en el que podían presentarse demandas de restitución y a los costes relacionados con estas.

Para paliar esta situación, la Unión Europea introdujo importantes novedades mediante la aprobación de la Directiva 2014/60/UE, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley de Restitución de Bienes Culturales.

Esta Directiva se aprobó ante la necesidad de (i) introducir nuevas modificaciones y medidas para incrementar el número de restituciones de bienes culturales que salen de forma ilegal de los Estados miembros, y (ii) paliar la situación de dispersión normativa existente hasta ese momento.

La Ley de Restitución de Bienes Culturales finalmente incorpora a nuestro ordenamiento el contenido de la Directiva 2014/60/UE y todas sus novedades. Se trata de una ley breve, de apenas catorce artículos, por la que se establecen nuevas normas para la restitución de bienes culturales que han salido ilegalmente del territorio español, y, además, se determina el procedimiento aplicable a la acción de restitución de bienes culturales sustraídos o que han salido de forma ilegal de otro Estado miembro y que se encuentran en España.

## 3 · ÁMBITO OBJETIVO DE LA LEY 1/2017

Una de las principales novedades de la Ley 1/2017 con respecto a la regulación anterior es que esta delimita con claridad su ámbito objetivo de aplicación. El artículo 1 establece que la Ley tiene por objeto la regulación de:

las condiciones de restitución de bienes culturales que hayan salido ilegalmente del territorio español y se encuentren en el territorio de otro Estado miembro de la Unión; y

la acción de restitución que pueda presentarse ante las autoridades españolas respecto de bienes que hayan salido ilegalmente del territorio de otro Estado miembro de la Unión, y que se encuentren en territorio español.

Se trata de una novedad importante, ya que aumenta el ámbito objetivo de aplicación de la norma y provee un concepto más amplio de lo que se considera «*bien cultural*». La anterior regulación era más restrictiva, puesto que únicamente se podían restituir aquellos bienes clasificados como «*tesoros nacionales con valor artístico, histórico o arqueológico*», de conformidad con la legislación o los procedimientos administrativos nacionales, y siempre que formasen parte de las categorías indicadas en el anexo de la antigua Directiva o del artículo 1 de la antigua Ley 36/1994.

Esta Ley, por el contrario, amplía su ámbito objetivo a todo «*bien cultural*» que «*haya salido ilegalmente de un Estado miembro*», en el sentido del artículo 2 de la Ley 1/2017, sin necesidad de acudir a ningún anexo en el que se clasifiquen los bienes.

En este sentido, se considera «*bien cultural*» aquel que:

- esté clasificado como «*patrimonio artístico, histórico o cultural*» con arreglo a la legislación estatal o regional o a procedimientos administrativos nacionales, en el marco del artículo 36 del TFUE; o
- esté incluido en inventarios de instituciones eclesiásticas, forme parte de colecciones públicas o pertenezca a alguna de las categorías que se relacionan en la Ley del Patrimonio Histórico Español, en las leyes autonómicas sobre la materia, en el Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo o en la Directiva 2014/60/UE.

Además, es necesario que «*haya salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro*», hecho que acontece cuando:

- el «bien cultural» haya salido del territorio de un Estado miembro infringiendo su legislación en materia de protección del patrimonio nacional o infringiendo el Reglamento (CE) n.º 116/2009; o
- el «bien cultural» no haya sido devuelto al término de una salida temporal efectuada legalmente, o se infrinja cualquier otra condición de esa salida temporal.

Es preciso señalar que, en virtud de la disposición adicional primera de la Ley, el ámbito objetivo de aplicación no se circunscribe únicamente a los Estados de la Unión Europea, sino que se extiende a todos los países miembros del Espacio Económico Europeo no integrados en la Unión, pudiendo tener esos Estados la condición de Estados requirentes o requeridos a todos los efectos.

De esta manera, los bienes clasificados o definidos como patrimonio nacional ya no necesitan pertenecer a ninguna categoría específica ni ajustarse a umbrales relacionados con su antigüedad ni con su valor financiero para cumplir los requisitos de restitución de la Ley y la Directiva —de forma contraria a lo que acontecía bajo la anterior regulación—. Además, el término «patrimonio nacional» se determina en el marco del artículo 36 del TFUE, con el objetivo de fomentar la confianza recíproca, el espíritu de cooperación y una comprensión mutua entre los Estados miembros de la Unión.

#### **4 · MAYOR COOPERACIÓN: LA DESIGNACIÓN DE UNA AUTORIDAD CENTRAL Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL MERCADO INTERIOR («IMI»)**

Los artículos 3 y 4 de la Ley 1/2017 prevén dos grandes novedades para mejorar la cooperación entre las autoridades de los diferentes países de la Unión Europea: primero, la designación de una autoridad central, y, segundo, la creación de un Sistema de Información del Mercado Interior («IMI»).

En España se considerará autoridad central al órgano superior de la Administración General del Estado que en cada momento tenga las competencias en materia de patrimonio histórico (en la actualidad, la autoridad central española es la Dirección General de Bellas Artes).

La autoridad central tiene como principal misión cooperar en la coordinación entre las autoridades

nacionales competentes de los Estados miembros (y fomentarla) para:

- localizar, a petición del Estado miembro requirente, un bien cultural concreto que haya salido de forma ilegal de su territorio e identificar a su poseedor y/o tenedor;
- notificar el hallazgo a los Estados miembros interesados, si descubriera bienes culturales en su propio territorio;
- facilitar la verificación, por parte de las autoridades del Estado miembro requirente, de que el bien en cuestión es un bien cultural;
- adoptar, en cooperación con el Estado interesado, las medidas necesarias para la conservación material del bien cultural;
- evitar que se eluda el procedimiento de restitución; y
- actuar como intermediario entre el poseedor y/o tenedor y el Estado miembro en materia de restitución.

Como consecuencia de lo anterior se introducen dos importantes novedades con respecto a la legislación anterior:

- se amplía el plazo para verificar si el bien cultural descubierto en otro Estado miembro constituye un bien cultural en el sentido descrito en la Directiva y en la Ley, que pasa a ser de seis meses; y
- en la labor de intermediación, la autoridad central podrá facilitar la aplicación de un procedimiento de arbitraje con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro requerido (como es obvio, para que ese arbitraje pueda llevarse a cabo es necesario que tanto el Estado miembro requirente como el poseedor y/o tenedor den formalmente su conformidad a la sumisión a arbitraje).

El plazo de verificación de la identificación del bien como cultural era demasiado corto, razón por la cual se amplía a seis meses, para facilitar a los Estados miembros tomar las medidas necesarias para conservar el bien cultural y, si procede, evitar que se eluda el procedimiento de restitución.

Además, con la finalidad de intensificar la cooperación administrativa entre los Estados miembros y favorecer así una aplicación más eficaz y uniforme de la Ley y la Directiva, se obliga al Gobierno a presentar ante la Comisión Europea un informe

sobre la aplicación de la Ley, primero antes del 18 de diciembre de 2020, y posteriormente cada cinco años; y se incluye el sistema IMI especialmente diseñado para bienes culturales, establecido por el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, para que las autoridades centrales cooperen eficazmente entre sí e intercambien información relativa al tráfico ilegal de bienes culturales.

## **5 · PROCESO PARA LA RESTITUCIÓN DE BIENES CULTURALES QUE HAYAN SALIDO DE FORMA ILEGAL Y QUE SE ENCUENTREN EN ESPAÑA**

### **5.1 · Jurisdicción y proceso aplicable: legitimación, objeto y plazo para el ejercicio de la acción**

De igual manera que bajo la Ley anterior, en virtud del artículo 5 de la nueva Ley, serán los órganos del orden jurisdiccional civil los competentes para conocer de acciones de restitución. Pero conocerán únicamente de aquellas acciones que hagan referencia a bienes culturales que lo sean en el sentido de la Ley 1/2017 (*i. e.*, que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro de la Unión y que se hallen en territorio español).

Además, la Ley es clara al determinar en su artículo 8 que el objeto de la acción únicamente podrá versar sobre la restitución del bien cultural. Esta no podrá ampliarse a cuestiones que puedan ser tratadas mediante acciones civiles, penales o de cualquier otra naturaleza.

Los procesos derivados del ejercicio de la acción de restitución se registrarán por lo dispuesto en la Ley 1/2017 y, en todo lo no dispuesto en ella, por lo establecido en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En virtud del artículo 6 de la Ley, las reglas del juicio verbal serán de aplicación al procedimiento de la acción de restitución, con las especialidades contenidas en los artículos 7 a 13 de la Ley 1/2017.

En lo que se refiere a la legitimación, estará legitimado activamente para el ejercicio de la acción de restitución el Estado miembro de la Unión Europea de cuyo territorio haya salido de forma ilegal el bien; y pasivamente, quienes tengan la posesión o simple tenencia del bien reclamado. Se introduce una novedad relevante con respecto a los plazos para el ejercicio de la acción de restitución. En la antigua Ley 36/1994 se preveía que este plazo era de un año; este se amplía ahora a tres años (conta-

dos 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 de su poseedor y/o tenedor). La ampliación de este plazo tiene por objeto facilitar la restitución y desincentivar la salida ilegal de bienes culturales.

En todo caso, se sigue manteniendo que 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 Estado miembro requirente. De igual manera, este plazo seguirá siendo de setenta y cinco años —o el que se determine en el marco de acuerdos bilaterales, pudiendo ser mayor, e incluso imprescriptible, si así lo prevé la legislación del Estado miembro requirente— para bienes pertenecientes a colecciones públicas y para bienes eclesiásticos o religiosos.

### **5.2 · Admisión de la demanda, contenido de la sentencia, indemnización equitativa y gastos**

El artículo 10 de la nueva Ley 1/2017 regula la admisión de la demanda. Para su admisión se requiere acompañar los siguientes documentos:

- un documento en el que se describa el bien reclamado y se certifique que se trata de un bien clasificado como bien cultural conforme a la definición del artículo 2 de la Ley; y
- una declaración de las autoridades competentes del Estado requirente de que el bien cultural ha salido de su territorio de forma ilegal y de que persiste esta circunstancia en el momento de presentarse la demanda.

Si no se aportara alguno de los documentos mencionados, el juez, de oficio y sin audiencia de las partes, dictará auto de inadmisión de la demanda. Además, si la demanda versase sobre una expedición temporal inicialmente legal, que haya devenido en situación de ilegalidad, la demanda deberá precisar si se trata del incumplimiento de la obligación de devolución o, en caso contrario, será también inadmitida.

Como novedad relevante se introduce que, una vez admitida la demanda, la autoridad central del Estado miembro requirente informará, a través del IMI y sin demora, a la autoridad central competente del Estado miembro requerido sobre la presentación de la demanda para la restitución del bien en cuestión.

Por su parte, el artículo 11 regula el contenido de la sentencia que se habrá de dictar en este procedimiento. El juez ordenará la restitución material del bien cultural al territorio del Estado miembro requirente siempre que quede probado que (i) se trata de un bien cultural y (ii) que la salida del territorio ha sido ilegal.

Este artículo concede, además, y de igual manera que la antigua Ley, el derecho al poseedor de buena fe de recibir una indemnización equitativa —regulada en el artículo 13— teniendo en cuenta las circunstancias que finalmente queden acreditadas en el proceso, siempre que pruebe que ha empleado la diligencia debida en el momento de la adquisición.

En este sentido, se introducen novedades con respecto a la legislación anterior:

- se establecen criterios para determinar si el poseedor actuó con la diligencia debida en el momento de la adquisición (entre otros, el análisis de la documentación sobre la procedencia del bien, el precio pagado o la consulta por el poseedor de los registros accesibles sobre bienes culturales robados);
- se establece que en el caso de donación o sucesión, el poseedor no podrá disfrutar de un régimen más favorable que el que haya tenido la persona de quien haya adquirido el bien; y
- cabrá recurrir en apelación contra las sentencias dictadas en estos procesos. Lógicamente, también será posible recurrir en casación si existe interés casacional que así lo permita.

El artículo 13 de la Ley prevé la regulación de la indemnización equitativa y de los gastos derivados de la ejecución de la sentencia, y lo hace en mayor detalle que su antecesora. Ese artículo establece que, cuando España sea el Estado requirente, deberá satisfacer la indemnización equitativa en el momento en que sea firme la sentencia de restitución, junto con los gastos de conservación del bien reclamado. En el caso de que el Estado requirente sea otro Estado miembro, la satisfacción de la indemnización equitativa será el requisito previo para que se pueda proceder a la ejecución de la sentencia. En el mismo sentido que la regulación anterior, se prevé que los gastos derivados de la sentencia por la que se ordene la restitución del

bien cultural habrán de ser sufragados por el Estado miembro requirente.

Otra novedad con respecto a lo establecido en la antigua Ley es 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 a reclamar el reembolso de esos importes a las personas responsables de la salida ilegal del bien cultural de su territorio.

## 6 · CONCLUSIÓN

La nueva Ley, por la que se incorpora la Directiva 2014/60/UE, busca paliar las deficiencias observadas durante la aplicación de su antecesora. Esa norma resultaba insuficiente para alcanzar los objetivos que se pretendían: reducir el comercio ilegal de bienes culturales, aumentar el número de restituciones de bienes culturales que han sido ilegalmente sustraídos de los territorios de los Estados miembros y aumentar la cooperación entre esos Estados.

Para ello, se han introducido importantes novedades, como mayores plazos para la verificación de la calificación de un bien cultural (seis meses) y para el ejercicio de la acción de restitución (tres años), el sistema IMI, la designación de autoridades centrales, y otras (como el sistema opcional de arbitraje que puede ser ofrecido por las autoridades centrales). También se han clarificado los requisitos procesales para el ejercicio de la acción de restitución.

Las exigencias de rendir cuentas periódicamente ante la Comisión Europea, así como la ampliación de la aplicación de la Ley y la Directiva a los países miembros del Espacio Económico Europeo, deberían contribuir, junto con las novedades antes mencionadas, a aumentar el número de restituciones y reducir el tráfico ilegal de bienes culturales (lo que probablemente se traduzca en un aumento de la actividad litigiosa en esta materia). La nueva regulación constituye, por tanto, un importante avance, si bien solo el tiempo dirá si este paso ha sido suficientemente efectivo para conseguir los objetivos perseguidos.

ÁLVARO LÓPEZ DE ARGUMENTO PIÑEIRO  
Y ALEJANDRO BASTIDA JARA\*

\* Abogados del Área de Derecho Público y Procesal de Uría Menéndez (Madrid).