

Ley ../2015, 15 de noviembre, de modificación de 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 Europea.

Jefatura del Estado

FELIPE VI
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La articulación de la política cultural europea hunde sus raíces en el artículo 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que indica que “la Comunidad 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”. En virtud de lo anterior, los Estados miembros conservan el derecho a definir lo que consideran como sus patrimonios nacionales y a adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la protección de los mismos.

La base descrita contribuye a explicar el hecho de que el artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea indique que las disposiciones de los artículos 34 y 35, (relativas a la supresión de toda restricción cuantitativa sobre la importación o la exportación en un mercado interior en el que se favorece la libre circulación), no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial.

Estimando la conveniencia, por tanto, de la instauración de un sistema que permitiese a los Estados miembros la restitución de los bienes culturales clasificados dentro de sus patrimonios nacionales con arreglo a dicho artículo, y que hubieran salido de su territorio en infracción de los tratados o del Reglamento (CEE) no 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales; se adoptó 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 Europea, con la intención de que se instaurase en cada Estado un sistema cuya aplicación fuese lo más sencilla y eficaz posible, si bien limitando el ámbito de aplicación del sistema a objetos que perteneciesen a una serie de categorías comunes de bienes culturales. La Directiva constituyó un primer paso hacia una cooperación entre Estados miembros en ese ámbito, en el contexto del mercado interior con miras a lograr un mayor reconocimiento mutuo de las normas nacionales aplicables.

La Directiva, que establecía una obligación de restitución de los bienes que hubieran salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, hacía recaer la obligación sobre el poseedor o tenedor del bien, y correlativamente establecía una obligación de cooperación y concertación para el Estado miembro en cuyo territorio se encontrase el bien cultural, entrañando el incumplimiento de dicha obligación de restitución la posibilidad de ejercicio de una acción de restitución por parte del Estado requirente ante los Tribunales competentes del Estado requerido.

La Directiva se refería a la restitución de los bienes culturales definidos como bienes clasificados como «tesoros nacionales con valor artístico, histórico o arqueológico», de conformidad con la legislación o los procedimientos administrativos nacionales, siempre que perteneciesen a alguna de las categorías indicadas en su anexo o formasen parte integrante de las colecciones públicas que figurasen en los inventarios de museos, archivos o fondos de conservación de bibliotecas, o en los de instituciones eclesiásticas.

La transposición de la Directiva se puso en marcha a través de 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 Europea.

La Ley, que ahora se modifica, se redactó a la manera de una breve ley de carácter procesal limitada en su mayor parte a recoger sólo una sección del texto comunitario. Precisamente esta falta de desarrollo abocó a los aplicadores a recurrir frecuentemente al texto comunitario.

La Ley fue objeto de una modificación mediante la Ley 18/1998, de 15 de junio, de modificación parcial de 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 Europea. Dicha ley incorporó la Directiva 96/100/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de febrero de 1997, que modificaba a su vez el anexo de la Directiva 93/7/CEE, incorporando nuevas clasificaciones. La Directiva fue de nuevo modificada por la Directiva 2001/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001, por la que se modifica 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, que introdujo novedades en el último párrafo de la sección B del anexo de la Directiva 93/7/CEE de modo que a partir del 1 de enero de 2002 los Estados miembros cuya moneda fuese el euro aplicaran directamente los valores en euros previstos en la legislación comunitaria.

Pese a todo lo anterior, las bajas cifras de comunicación de restituciones por parte de los países mostraron las importantes carencias existentes en materia de cooperación y de consulta entre las autoridades centrales nacionales. Informes como el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 21 de diciembre de 2005 - Segundo informe sobre la aplicación de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, pusieron de manifiesto la escasa frecuencia de su aplicación. Las restricciones relativas a la antigüedad y al valor pecuniario presentes en las categorías del anexo de la Directiva, la indeterminación de los órganos encargados de tasar el valor económico, los problemas de interpretación sobre la referencia a las colecciones nacionales y, muy especialmente, la brevedad del plazo en el que podían presentarse demandas de restitución y a los costes relacionados con estas, conformaron un ámbito material de aplicación que generó ciertos problemas prácticos.

Un informe anterior, (Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 25 de mayo de 2000, sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 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), constataba también que la influencia de los actos jurídicos derivados de la transposición de la Directiva tenían una importancia marginal sobre la disminución del comercio ilegal de bienes culturales, destacando que una mejor estructuración de la cooperación administrativa y de la información que las autoridades interesadas deben intercambiar podría mejorar los resultados de la aplicación de la Directiva y el Reglamento.

Particularmente en España, la aplicación de la Directiva demostró las limitaciones del sistema para obtener la restitución de bienes culturales.

Las anteriores razones han llevado a la aprobación de una nueva Directiva (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 se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012), que presenta ciertas novedades en su regulación.

En primer lugar, la actual Directiva carece, como la anterior, de un anexo en el que se categoricen los bienes. Asimismo, destaca la inclusión del sistema de información del Mercado Interior (IMI), sobre el que se indica que un módulo especial específicamente diseñado para bienes culturales habrá de ponerse en práctica con vistas a una mejor y más uniforme aplicación de la Directiva.

Se amplía, asimismo, el plazo para verificar si el bien cultural descubierto en otro Estado miembro constituye un bien en el sentido descrito en la Directiva, que pasa a ser de seis meses. De idéntico modo, el plazo para ejercer la acción de restitución se amplía también a tres años a partir de la fecha en la que el Estado miembro de cuyo territorio salió de forma ilegal el bien cultural tuvo conocimiento del lugar en el que se encontraba el bien cultural y de la identidad de su poseedor o tenedor, frente al año que se contemplaba en la Directiva anterior. Por último, se solicita una mención específica a “otras instituciones religiosas”, se establecen unas directrices claras para la determinación de la existencia o no de diligencia debida, y se aumentan los plazos para remitir el informe pertinente a la Comisión Europea.

La presente ley transpone la Directiva 2014/60/UE, cumplimentando todos los requerimientos de esta mediante la regulación de la acción de restitución, la remisión de los trámites para su ejercicio a las reglas de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre los juicios verbales, las reglas sobre legitimación activa y pasiva, los especiales requisitos de admisión de la demanda y del contenido de la sentencia que recaiga y, finalmente, unas reglas especiales sobre la indemnización que eventualmente hubiera de satisfacerse. Asimismo, la ley contiene la alusión al sistema IMI, y se hace eco de cuantas modificaciones de plazo prescribe la Directiva.

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto la regulación de las condiciones y del procedimiento de restitución de bienes culturales que hayan salido ilegalmente del territorio español, así como de la acción de restitución sobre los mismos que otros Estados miembros de la Unión Europea puedan presentar ante las autoridades españolas.

Artículo 2. Definiciones.

A efectos de la presente ley, se entenderá por:

1) “Bien cultural”: aquel que

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 o a procedimientos administrativos nacionales en el marco del artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

b) Se encuentre incluido en inventarios de instituciones eclesiásticas, forme parte de colecciones públicas, tal y como se definen en el apartado 2 de este mismo artículo, o que pertenezca a alguna de las categorías que se relacionan en Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y del Reglamento 116/2009 del Consejo, sea su titularidad pública o privada.

2) “Colecciones públicas”: las que figuren en los inventarios de museos, archivos y fondos de conservación de bibliotecas de los que sea titular un Estado miembro, sus entidades territoriales, o un organismo que tenga carácter público conforme a sus normas fundacionales.

3) “que haya salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro”:

a) que haya salido del territorio de un Estado miembro infringiendo su legislación en materia de protección del patrimonio nacional o infringiendo las disposiciones Reglamento 116/2009 del Consejo, o

b) que no haya sido devuelto al término de una salida temporal realizada legalmente, o que se infrinja cualquier otra condición de dicha salida temporal.

4) “Estado miembro requirente”: el Estado miembro de cuyo territorio haya salido de forma ilegal el bien cultural.

5) “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.

6) “restitución”: la devolución material del bien cultural al territorio del Estado miembro requirente.

7) “poseedor”: la persona que tiene la posesión material del bien cultural por cuenta propia.

8) “tenedor”: la persona que tiene la posesión material del bien cultural por cuenta ajena.

Artículo 3. Autoridad central.

La Secretaría de Estado de Cultura será considerada autoridad central.

Artículo 4. Competencias de la autoridad central.

La autoridad central competente de España cooperará y fomentará una concertación entre las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros, teniendo por misión, en particular:

1. 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.

2. Notificar el hallazgo a los Estados miembros interesados, en caso de descubrir bienes culturales en su propio territorio, si existieran motivos razonables para suponer que dichos bienes han salido de forma ilegal del territorio de otro Estado miembro.

3. Requerir la acreditación de salida ilegal por parte de las autoridades competentes del Estado miembro requirente, de que el bien en cuestión es un bien cultural, a condición de que la verificación se efectúe en los seis meses siguientes a la notificación prevista en el apartado 2. En caso de que no se efectúe dicha acreditación en el plazo estipulado, no serán de aplicación los apartados 4 y 5.

4. Adoptar, en cooperación con el Estado miembro interesado, las medidas necesarias para la conservación material del bien cultural.

5. Evitar, con las medidas de precaución que sean necesarias, que se eluda el procedimiento de restitución.

6. Actuar como intermediario entre el poseedor o el tenedor y el Estado miembro requirente en materia de restitución. En ese sentido, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, podrá facilitar la aplicación de un procedimiento de arbitraje, con la condición de que el Estado miembro requirente y el poseedor o el tenedor den formalmente su conformidad.

A través del Consejo de Patrimonio Histórico Español, se facilitará la colaboración de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas con los de la Administración General del Estado.

Artículo 5. Sistema de Información del Mercado Interior.

A través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), establecido por el Reglamento (UE) nº1024/2012, la autoridad central competente del Estado Español cooperará con el resto con las autoridades centrales del resto de los Estados miembros. Así mismo, podrá divulgar información pertinente relacionada con casos sobre bienes culturales que hayan sido robados o que hayan salido de forma ilegal de su territorio.

Artículo 6. Órganos jurisdiccionales españoles competentes.

Son competentes los órganos del orden jurisdiccional civil para conocer de la acción de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro de la Unión Europea y que se hallen en territorio español.

Artículo 7. Proceso aplicable.

Los procesos derivados del ejercicio de la acción de restitución ejercida ante el Estado español se tramitarán conforme a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil para los juicios verbales, con las especialidades que se contienen en los artículos siguientes.

Artículo 8. Legitimación.

1. 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.

2. Estarán legitimados pasivamente únicamente quienes tuvieren la posesión o la simple tenencia del bien reclamado.

3. El Estado español, 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.

4. La autoridad central española 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.

Artículo 9. Plazos de la acción de restitución.

1. 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.

2. 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.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la acción de restitución prescribirá en un plazo de setenta y cinco años, salvo para el caso de aquellos Estados miembros donde la acción sea imprescriptible o que hubiesen establecido, en el marco de convenios bilaterales, un plazo superior, respecto de los bienes que estén sometidos a un régimen especial de protección por la legislación española o por la legislación nacional de otro Estado miembro:

- a) Pertenecientes a colecciones públicas.
- b) Bienes arqueológicos y bienes parte de un inmueble que sea bien de interés cultural.
- c) Bienes incluidos en los inventarios de instituciones eclesiásticas o de otras instituciones religiosas.

Artículo 10. Admisión de la demanda.

1. Para ser admisible, la demanda deberá acompañarse de:

a) Un documento en el que se describa el bien reclamado y se certifique que se trata de un bien clasificado como bien cultural.

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.

2. En el caso de una expedición temporal realizada legalmente que haya devenido en una situación ilegal, 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.

3. De no acompañarse los documentos a que se refieren los apartados anteriores, el Juez, de oficio y sin audiencia de las partes, dictará auto de inadmisión de la demanda.

Artículo 11. Contenido de la sentencia.

1. El Juez ordenará la devolución 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.

2. En la misma sentencia 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 a título oneroso, de buena fe y pruebe que ha empleado la diligencia exigible a una persona razonable.

3. Para determinar si el poseedor actuó con la diligencia debida 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 permitiente que hubiese podido razonablemente obtener o cualquier otra gestión que una persona razonable hubiese realizado en las mismas circunstancias.

4. En 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 en dicho concepto.

5. Contra las sentencias dictadas en estos procesos se podrá interponer recurso de apelación.

Artículo 12. Indemnización y gastos.

1. Cuando el Estado español actúe como requirente, deberá satisfacer la indemnización a que se refiere el artículo anterior 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.

2. En el caso de que el Estado requirente sea otro Estado miembro, la satisfacción de la indemnización será el requisito previo para que se proceda a la ejecución de la sentencia.

3. 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.

4. 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.

Disposición transitoria primera. Aplicación al Espacio Económico Europeo.

En el supuesto y momento en que se atengan al cumplimiento de la 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 de la Unión Europea, y por la que se modifica el Reglamento UE nº 1024/2012 la presente Ley se aplicará a los países miembros del Espacio Económico Europeo no integrados en la Unión Europea, teniendo a todos los efectos la condición de Estados requirentes o requeridos.

Disposición transitoria segunda. Ámbito de aplicación temporal.

La presente Ley será aplicable a las salidas ilegales del territorio de los Estados miembros producidas a partir del 1 de enero de 1993, computándose el plazo de prescripción a que se refiere el párrafo primero del apartado 1 del artículo 6, a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición final primera. Títulos competenciales.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª, que atribuye al Estado la competencia sobre Legislación civil, y del artículo 149.2 de la Constitución.

Disposición final segunda. Incorporación de derecho de la Unión Europea.

Mediante esta ley se incorpora al Derecho español la 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 de la Unión Europea, y por la que se modifica el Reglamento UE nº 1024/2012 (refundición).

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 13 de octubre de 2014

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno

Mariano Rajoy Brey