FACULTAD DE DERECHO

VISIÓN CRÍTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE EXPORTACIÓN DE LAS OBRAS DE ARTE DECLARADAS BIENES DE INTERÉS CULTURAL

Autor: Javier Díaz Lahoz

5º E-3 Analytics – Derecho y Business Analytics

Área de Derecho Civil

Tutor: Prof. Dr. Belén del Pozo Sierra

Madrid

Marzo de 2025

A mi tutora, Belén del Pozo Sierra, profesora de la Universidad Pontificia de Comillas, por su consideración y confianza depositada en mi para llevar a cabo este proyecto, además de los valiosos consejos recibidos a lo largo del proceso.

A mi familia y seres queridos por darme fuerzas y siempre haber marcado un ejemplo a seguir.

A Lucía, porque sin ti no habría desarrollado la sensibilidad que hoy tengo hacia el arte. Este trabajo simboliza también mi inclusión en tu mundo y en tu pasión, que ahora reconozco como propia. Gracias. Te quiero.

"La inspiración de San Mateo", Michelangelo Merisi da Caravaggio, ca. 1602.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS 6

I. INTRODUCCIÓN.....8

II. BIENES DE INTERÉS CULTURAL.....11

1. CONCEPTO JURÍDICO Y ALCANCE NORMATIVO DE LOS *"BIENES DE INTERÉS CULTURAL"*. 11

2. MARCO LEGISLATIVO APLICABLE. 12

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARACIÓN BIC. .14

4. EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN BIC. 17

4.1 Limitaciones al goce y uso del bien. 17

4.2 Restricciones jurídicas al poder de disposición y transmisión. 19

III. LA EXPORTACIÓN DE BIENES CULTURALES MUEBLES EN LA LPHE.22

1. RÉGIMEN DE EXPORTACIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL. 22

1.1 Concepto y clases de exportación según la LPHE. 23

1.2 Régimen jurídico aplicable a la exportación de bienes culturales. 24

1.3 Regulación supranacional: exportación en el marco de la Unión Europea y tratados internacionales. 29

2. DECLARACIÓN CAUTELAR DE INEXPORTABILIDAD COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO. 30

2.1 Naturaleza jurídica y alcance protector. 30

2.2 Momento procesal para la adopción de la medida cautelar. 34

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXPORTACIÓN DE BIENES CULTURALES. 36

3.1 Solicitud de autorización a exportar. 37

3.2 Tramitación del expediente. 39

3.3 Resolución del procedimiento y consecuencias jurídicas de su concesión o denegación. 40

3.3.1 Concesión del permiso. *41*

3.3.2 Denegación del permiso. Oferta de venta irrevocable en favor del Estado. *43*

4. RÉGIMEN DE EXPORTACIÓN TEMPORAL DE BIENES DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL. 47

IV. EXPORTACIÓN ILÍCITA DE BIENES CULTURALES.....55

1. RÉGIMEN SANCIONADOR.....55
2. ADQUISICIÓN *OPE LEGIS* DE LOS BIENES CULTURALES ILÍCITAMENTE EXPORTADOS. 58
3. RESTITUCIÓN DE LOS BINES CULTURALES EXPORTADOS ILÍCITAMENTE.....62

V. CASO *"ECCE HOMO"* DE CARAVAGGIO.....70

1. HISTORIA**.** 70
2. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN. 72

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS NORMATIVAS.....77

VII. BIBLIOGRAFÍA.....83

VIII. ANEXOS. 90

Anexo I – *"Agnus Dei"*.....90
Anexo II – *"San Francisco en éxtasis"* 91
Anexo III – *"Cabeza de mujer joven"* 93
Anexo IV – *"El desposorio de la Virgen" y "El tránsito de la Virgen"*.....94
Anexo V – *"Vista de Dresde desde la orilla derecha del Elba"* 95
Anexo VI – *"La condesa de Chinchón"* 96
Anexo VII – *"Perseo y Andrómeda"*.....97
Anexo VIII – *"Retrato de Michele Marullo Tarcaniota"* 98
Anexo IX – *"Ecce Homo", "La Virgen del huso", "La curación de Tobías" y "San Juan y el Niño Jesús besándose"* 99
Anexo X – Campana de la carabela Santa María.....102
Anexo XI – *"Rue Saint-Honoré, dans l'après-midi. Effet de pluie"* 104
Anexo XII – *"Ecce Homo"*.....106

LISTADO DE ABREVIATURAS

BGG – Bien Cultural Genérico.

BIC – Bien de Interés Cultural.

BIG – Bienes incluidos en el Inventario General.

CC – Código Civil.

CCAA – Comunidades Autónomas.

CE – Consejo Europeo.

CE – Constitución Española.

CP – Código Penal.

LORC – Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

LPHE – Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

OVI – Oferta de Venta Irrevocable.

PHE – Patrimonio Histórico Español.

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TS – Tribunal Supremo.

TSJ – Tribunal Superior de Justicia.

UE – Unión Europea.

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNIDROIT – Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado.

Directiva 2014/60/UE - 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.

Directiva 93/7/CEE – 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.

Ley 1/2017 – 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, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60.

Ley 36/1994 – 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.

RD 111/1986 – Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

RD 64/1994 – Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Reglamento 116/2009 - Reglamento (CE) N.º 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales.

I. INTRODUCCIÓN.

El patrimonio histórico constituye una manifestación insustituible de la experiencia humana, y es testimonio de la creatividad y la sensibilidad de las sociedades a lo largo del tiempo. Su conservación no se limita a una obligación técnica o legal, sino que implica una responsabilidad ética y cultural compartida por la colectividad. Tal como sostuvo Cesare Brandi, la restauración y protección de los bienes culturales debe entenderse como un acto consciente de reconocimiento de su doble valor, estético e histórico, orientado no solo a preservar su integridad material, sino también a asegurar su transmisión significativa a las generaciones presentes y futuras[1]. Su conservación, por lo tanto, es una prioridad que busca evitar cualquier forma de pérdida o deterioro irreparable.[2]

Este concepto de bien cultural abarca todo aquello que integra el patrimonio cultural de una nación: bienes muebles e inmuebles de valor artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Asimismo, se incluyen aquellos bienes de carácter documental y bibliográfico que poseen un valor relevante en términos históricos, artísticos o antropológicos.[3]

En el siglo XX, ya con una concepción más avanzada del patrimonio cultural, se comenzaron a consolidar esfuerzos legislativos concretos tanto a nivel nacional como internacional, con el fin de establecer mecanismos eficaces de tutela. La preocupación creciente por amenazas como el expolio, el tráfico ilícito o la sustracción ilegítima de bienes culturales impulsó la configuración progresiva de un entramado normativo destinado a garantizar su protección.[4]

La doctrina jurídica especializada ha venido distinguiendo, de manera clara y reiterada, los distintos intereses contrapuestos que coexisten en el ámbito internacional en relación con la protección y circulación de bienes culturales. Por una parte, se encuentran aquellas

[1] A lo largo de este trabajo, se usará indistintamente los términos: bien cultural, patrimonio cultural, patrimonio histórico y patrimonio histórico español.
[2] Brandi, C. (1988). *Teoría de la restauración* (F. Arenzana, Trad.). Madrid: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1963). Pág. 11.
[3] Calvo Manuel, A. (1997). *Conservación y restauración: materiales, técnicas y procedimientos: de la A a la Z.* Ediciones del Serbal. Citado en: Macarrón Miguel, A., Calvo Manuel, A., & Gil Macarrón, R. (2019). *Criterios y normativas en la conservación y restauración del Patrimonio Cultural y Natural*. Editorial Síntesis. Págs. 61- 63.
[4] Calvo Caravaca, A. L. (2004). Derecho internacional privado y Convenio UNIDROIT de 24 de junio de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente. *Vniversitas*, (108). Pág. 5.

naciones dotadas de un extenso y valioso patrimonio histórico-artístico —habitualmente calificados como países *"exportadores"* de bienes culturales— como es el caso de España, Italia o Grecia. Dichos Estados suelen adoptar una postura marcadamente intervencionista y cautelosa, abogando por una regulación estricta que limite la salida de bienes culturales de su territorio, mediante un conjunto normativo de carácter restrictivo en materia de tráfico internacional. Frente a esta posición, se sitúan los principales agentes del mercado internacional del arte, así como los denominados países *"importadores"* —entre los que destacan el Reino Unido, Alemania o Estados Unidos—, que, en general, propugnan un modelo de intervención estatal mínima y una progresiva liberalización del comercio transfronterizo de obras de arte.[5]

En este contexto, España, nación poseedora de una riqueza patrimonial de incalculable valor, ha sido objeto en el pasado de numerosas expoliaciones y pérdidas de bienes culturales de especial relevancia. Esta circunstancia histórica justifica y fundamenta la adopción de un marco jurídico proteccionista, orientado a limitar y controlar el tráfico internacional de dichos bienes mediante la imposición de obstáculos jurídicos y prohibiciones específicas a la exportación. La finalidad última de dicho régimen no es otra que salvaguardar el patrimonio histórico nacional, evitando su dispersión incontrolada y la consiguiente merma del acervo cultural español.

Ahora bien, esta orientación restrictiva, si bien legítima desde la perspectiva de la tutela patrimonial, proyecta inevitablemente efectos colaterales sobre el mercado nacional del arte. En particular, la inmovilización de determinadas obras dentro del territorio español puede generar una pérdida significativa de valor económico, al restringirse sus posibilidades de circulación y exposición en el mercado internacional. Este hecho ha motivado que determinados operadores del sector ejerzan presión en favor de una flexibilización del régimen jurídico vigente, establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la cual, pese a su trascendencia normativa, no ha sido objeto de reformas estructurales significativas desde su promulgación hace más de tres décadas.

[5] Carrillo Carrillo, B. L. (2001). Tráfico internacional ilícito de bienes culturales y Derecho internacional privado. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, (19). Pág. 649.

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis jurídico y sistemático del régimen de exportación de las obras de arte declaradas Bien de Interés Cultural, prestando especial atención al tratamiento que dicho régimen ha recibido en la doctrina jurisprudencial. El estudio parte del marco normativo establecido en la Ley del Patrimonio Histórico Español, como norma fundamental en la materia, complementado por las disposiciones normativas de carácter supranacional —tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el marco de los convenios internacionales suscritos por España— que inciden directamente en la protección y circulación de bienes culturales. A efectos de acotar con precisión el objeto del análisis, la investigación se circunscribe de forma expresa a los bienes muebles, quedando excluido el patrimonio inmobiliario, con el fin de abordar de manera específica las particularidades normativas, procedimentales y jurisprudenciales asociadas a la exportación de obras de arte catalogadas como Bien de Interés Cultural.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se estructura en seis capítulos temáticos. En primer lugar, se abordan los fundamentos conceptuales y normativos de los Bienes de Interés Cultural, incluyendo el procedimiento administrativo de declaración y los efectos jurídicos derivados de dicha calificación. Posteriormente, se analiza el régimen jurídico de exportación de bienes culturales muebles, diferenciando entre exportaciones definitivas y temporales, así como los procedimientos administrativos que las rigen. Asimismo, se examina la figura de la declaración cautelar de inexportabilidad como mecanismo preventivo de protección. A continuación, se estudia el fenómeno de la exportación ilícita de bienes culturales y las consecuencias jurídicas asociadas, incluyendo el régimen sancionador, la restitución internacional y la adquisición *ope legis*. Como parte aplicada del estudio, se incorpora el análisis del caso *"Ecce Homo"* atribuido a Caravaggio, con el objetivo de ilustrar la respuesta administrativa y las medidas de protección adoptadas frente a una situación concreta de riesgo inminente de salida del patrimonio cultural. Finalmente, el trabajo culmina con una serie de conclusiones y propuestas normativas orientadas a una mejora del sistema actual.

II. BIENES DE INTERÉS CULTURAL.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no todos los bienes que conforman el patrimonio histórico requieren el mismo grado de protección. La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) establece tres categorías diferenciadas, cuya tutela decrece de manera escalonada en función de la intensidad de la protección.[6]

En primer lugar, se encuentran los Bienes de Interés Cultural (en adelante, BIC), que gozan del mayor nivel de protección. A continuación, se ubican los Bienes incluidos en el Inventario General (en adelante, BIG), seguidos por la categoría más amplia del Patrimonio Histórico Español (en adelante, BCG), que engloba aquellos bienes que, si bien no están en las categorías anteriores, también están sujetos a protección legal.[7]

En virtud del objetivo de este estudio, nos centraremos únicamente en las características así como demás caracteres que conforman los bienes que se encuentran inmiscuidos en la señalada primera categoría.

1. CONCEPTO JURÍDICO Y ALCANCE NORMATIVO DE LOS *"BIENES DE INTERÉS CULTURAL"*.

El grado de protección más elevado es dispensado a aquellos bienes que son catalogados como BIC, tal y como señala la LPHE, configurándose un especial y restrictivo régimen tanto sobre el dominio como la movilidad de estos bienes para garantizar su "*singular protección y tutela*". Abarcando tanto bienes inmuebles como muebles de reconocido valor cultural.

Entre los bienes inmuebles, regulados en los artículos 14 a 25 de la LPHE, se incluyen monumentos históricos, jardines históricos, conjuntos históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas, todos ellos protegidos por su relevancia artística, histórica, científica o social. Por otro lado, en lo que respecta a los bienes muebles, estos deben ser inscritos en un inventario especial cuando posean un interés cultural, según lo establecido en los

[6] Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985).
[7] Así establecido en el Párrafo V del Preámbulo de la LPHE.

artículos 26 a 34 de la LPHE[8]. No obstante, cabe destacar la excepción de las obras de autores vivos, las cuales solo pueden ser declaradas BIC cuando existe autorización expresa del propietario o se produce una adquisición por parte de la Administración General del Estado (en adelante, la Administración).

2. MARCO LEGISLATIVO APLICABLE.

En vista de los títulos competenciales atribuidos al Estado, el marco normativo aplicable que diseña un régimen jurídico básico para aquellos bienes que gozan del mayor nivel de protección se fundamenta en la mencionada LPHE. El articulado de la LPHE se desarrolla reglamentariamente en el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 (en adelante, RD 111/1986), posteriormente modificado por el Real Decreto 64/1994 de 21 de enero (en adelante, RD 64/1994).[9]

No obstante, la promulgación de la nueva ley estatal generó un conflicto abierto y de gran envergadura con numerosas Comunidades Autónomas, las cuales presentaron un recurso de inconstitucionalidad frente a varios de los preceptos que sustentaban los aspectos esenciales de dicha normativa[10]. Este desacuerdo encontró resolución en la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, la cual confirmó la plena constitucionalidad de la LPHE en un fallo interpretativo que ratificaba la competencia del Estado español para regular el patrimonio histórico.[11]

Dicha sentencia, además de resolver la controversia, tuvo una repercusión significativa al permitir que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, desarrollaran su propia normativa en materia de ordenación del patrimonio histórico.

---

[8] Capote-Pérez, L. J. (2017). Cultural heritage and Spanish private law. *Santander Art and Culture Law Review*, 3(2). Pág. 242.

[9] Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 24, de 28 de enero de 1986). Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1994).

[10] Las instituciones que formaron parte de dicho recurso fueron, por orden alfabético: el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y la Xunta de Galicia.

[11] Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 17/1991, de 31 de enero, dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña, contra diversos preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (Versión electrónica – BOE núm. 48, de 25 de febrero de 1991, Ref. RTC1991/17).

Como resultado de ello, el marco normativo en este ámbito no se limita únicamente a la LPHE y al Real Decreto 16/1985 que la desarrolla, sino que se ha visto ampliado con la legislación autonómica que regula aspectos específicos de la protección y gestión del patrimonio en los distintos territorios autonómicos. Entre otras, la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán; la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco; o la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia.[12]

Finalizando el análisis interno, es fundamental referirse a las normas penales y administrativas sancionadoras vigentes en nuestra legislación en materia de patrimonio cultural, que actúan como mecanismos de garantía para el cumplimiento del régimen jurídico analizado. Recordemos la acotación final del artículo 46 de la Constitución Española (en adelante, CE) que obliga al legislador a establecer no sólo sanciones penales, sino también un régimen sancionador administrativo eficaz para luchar contra las conductas atentatorias contra el patrimonio histórico[13]. De tal modo, tanto el Título IX de la LPHE como el Código Penal (en adelante, CP) dedican su articulado a la represión de los actos u omisiones lesivas para el patrimonio.[14]

Internacionalmente, el acuerdo para garantizar la protección jurídica del patrimonio cultural, en el que se insertan los BIC, es la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (en adelante, Convención de La Haya). Este instrumento, surgido tras los devastadores efectos de la Segunda Guerra Mundial, establece medidas para salvaguardar los bienes culturales durante conflictos armados, prohibiendo su destrucción o apropiación y promoviendo su respeto incluso en tiempos de guerra. La Convención ha sido complementada con un Primer Protocolo (1954)[15] y un Segundo Protocolo (1999)[16], que fortalecen las disposiciones originales.

---

[12] Este contexto normativo multinivel refleja una interacción compleja entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que deben coordinar sus competencias en un ámbito tan delicado como es la salvaguarda del patrimonio histórico.

[13] Amate Ávila, M. L. (2012). La potestad sancionadora y sus especialidades en materia de patrimonio histórico. *Revista PH*, (82). Pág. 34.

[14] Del Código Penal, Título XVI, Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, Capítulo II, De los delitos sobre el patrimonio histórico, artículos 321 a 324.

[15] Instrumento de Adhesión de España al Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, hecho en La Haya el 14 de mayo de 1954 (BOE núm. 178, de 25 de julio de 1992).

[16] Instrumento de Ratificación del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999 (BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2004).

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARACIÓN BIC.

La declaración de interés cultural encuentra su regulación en el Título I de la LPHE, de los artículos 9 a 13, estableciendo de manera exhaustiva la aplicación del régimen a la declaración de interés cultural, abordando también aspectos relevantes tales como el procedimiento administrativo que deben seguir los bienes para obtener esta calificación, su inscripción en el Registro General y las obligaciones que recaen sobre los propietarios, titulares de derechos reales y poseedores de dichos bienes[17]. Cabe destacar que la declaración de interés cultural genera una incidencia de notable relevancia sobre el régimen de exportación, al establecer la inexportabilidad de estos bienes, salvo en supuestos específicos como la salida temporal o la permuta con otros estados, conforme a lo previsto en los artículos 31 y 34 de la LPHE. En este punto, es necesario enfatizar que este régimen también se extiende de forma provisional a aquellos bienes para los cuales se haya incoado el procedimiento de declaración de interés cultural. Durante la tramitación del correspondiente expediente, que deberá resolverse en un plazo máximo de veinte meses, los bienes quedan sujetos a una medida cautelar de inexportabilidad que, en caso de declararse finalmente como Bien de Interés Cultural, adquirirá carácter definitivo.

A continuación, interesa analizar cuál es el órgano competente para emitir la declaración de interés cultural en vista de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia 17/1991.

La LPHE describe, a través del apartado primero del precepto noveno, impugnado y posteriormente declarado constitucional, que un bien puede ser declarado de interés cultural por *"ministerio de la ley o mediante Real Decreto de forma individualizada"*; de tal modo, atribuye la competencia de la declaración al Gobierno estatal de turno relegando a los organismos autonómicos la mera tramitación del expediente.[18]

[17] Entre las obligaciones más relevantes se destacan la necesidad de permitir la inspección de los bienes por parte de los organismos competentes, así como facilitar su estudio a los investigadores previa solicitud razonada, y garantizar su visita pública, al menos cuatro días al mes.

[18] Sentencia Tribunal Constitucional 17/1991, F. J. 10º:

10. El art. 9 es impugnado por todos los recurrentes, articulándose en torno al mismo la pretendida inconstitucionalidad de otros preceptos de la misma Ley, con lo cual viene a constituir un nudo esencial en el régimen de competencias debatido.

No obstante, el Tribunal Constitucional declara que "*la calificación formal como bienes de interés cultural (...) constituye un requisito (...) para su defensa contra la exportación y la expoliación; pero lo es asimismo para la sumisión a un régimen singular derivado de su importancia cultural y que en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada"*. Señala entonces que "*la amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación"*. Se concluye señalando que si la categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está compuesta por aquellos de mayor relevancia, y estos

---

Los recurrentes alegan que este precepto, al prescribir la declaración de interés cultural para gozar de singular protección «mediante Real Decreto», relegaría a las Comunidades Autónomas a la mera tramitación del expediente. Coinciden en señalar que el Estado carece de competencias ejecutivas en esta materia que no sean las estrictamente encaminadas a la defensa contra la exportación y la expoliación, y que corresponde a las Comunidades Autónomas que estatutariamente hayan asumido competencias, la declaración de interés cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español radicados en cada Comunidad.

La calificación formal como bienes de interés cultural de «los más relevantes» del Patrimonio Histórico Español (art. 1.3 de la Ley) constituye un requisito para que puedan gozar de singular protección y tutela (art. 9.1) y también por tanto para su defensa contra la exportación y la expoliación; pero lo es asimismo para la sumisión a un régimen singular derivado de su importancia cultural y que en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada.

La amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6. En consecuencia, el inciso final del art. 9.1 («Declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada») no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado art. 6. Pero sería contrario a aquél si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial (incluso el inciso inicial del párrafo 2) el resto de sus normas no implican extralimitación y son aplicables a todos los expedientes de declaración tanto los de competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Cuestión distinta es la declaración «por ministerio de esta Ley», puesto que se trata de una medida legislativa cuyo objeto es el de remitirse a supuestos concretos contenidos en la propia Ley y no impugnados, donde se definen las categorías de esos bienes, o bien, según la Disposición adicional primera (que tampoco se impugna), a atribuir la nueva denominación y las consecuencias derivadas de su inclusión en el régimen que la Ley establece para los que ya estaban declarados o incluidos con anterioridad en inventario.

En conclusión, procede declarar que el inciso final del art. 9, párrafo primero, de la Ley («mediante Real Decreto de forma individualizada»), es constitucional en relación con la declaración de interés cultural de los bienes sólo cuando ésta corresponda formularla a la Administración del Estado, o sea, en los supuestos del art. 6 b); y otro tanto cabe decir del apartado 5 del mismo artículo, puesto que su contenido es el mismo, aunque de signo contrario.

Idéntica conclusión debe aplicarse a la Disposición transitoria sexta, 1, en cuanto también en ella aparece corno prescripción impugnada la de que la resolución tenga lugar en todo caso mediante Real Decreto.

suelen estar ubicados en alguna de las Comunidades Autónomas, son a ellas, *"en cuanto la tengan asumida estatutariamente, quien debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6"*.

En definitiva, el Tribunal expone que *"el inciso final del art. 9.1 («Declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada») no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado art. 6"*, depurando el *"exceso competencial"* del precepto noveno.

Así, conforme al artículo 2 RD 64/1994, la competencia de la Administración para tramitar la declaración de interés cultural queda limitada exclusivamente a aquellos bienes que, integrando el Patrimonio Histórico Español, se encuentren adscritos a servicios públicos gestionados por dicha Administración o formen parte del Patrimonio Nacional.

Es relevante señalar que los BIC, identificados como *"los más destacados del Patrimonio Histórico Español"*, deben ser registrados conforme a lo estipulado en la legislación correspondiente, lo que implica la necesidad de una declaración formal previa. Cabe aclarar que esta declaración es meramente declarativa no constitutiva, en otras palabras, no crea el estatus del bien, sino que actúa como un reconocimiento de una realidad ya existente.[19]

En caso de que se pretenda enajenar un bien con dicha categoría o incluido en el Inventario General (la segunda categoría mencionada, BIG) que sea propiedad privada de algún particular, el propietario deberá notificar a las autoridades competentes las condiciones de la transacción. La Administración pues dispone de un plazo de dos meses para ejercer su derecho de tanteo, pudiendo adquirir el bien en las mismas condiciones ofrecidas. En caso de no haberse realizado la notificación correspondiente, el Estado

[19] Sentencia del Juzgado de lo Penal n.º 27 de Madrid, núm. 1/2020, de 14 de enero de 2020, rec. 482/2017, FJ 2.º.

puede ejercer su derecho de retracto en un plazo de seis meses desde el momento en que tenga conocimiento fehaciente de la enajenación.

4. EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN BIC.

Aunque el objeto principal de este trabajo es realizar un estudio jurisprudencial, resulta imprescindible proporcionar un contexto adecuado para valorar si, desde la perspectiva del propietario particular de un bien que podría ser declarado BIC, tal declaración puede acarrear efectos adversos.

Los efectos adversos que recaen sobre la esfera del propietario constituyen, indudablemente, elementos característicos de la normativa de protección del patrimonio histórico mencionada. Sin embargo, esta situación no debería persistir; en su lugar, la compensación entre las limitaciones impuestas y las medidas de fomento debería estar fundamentada en un equilibrio justo, que otorgue al titular de derechos reales sobre estos bienes un régimen jurídico en el cual las obligaciones y los derechos coexistan en condiciones de igualdad, tal y como señala Anguita Villanueva.[20]

4.1 Limitaciones al goce y uso del bien.

En primer lugar, es necesario recordar que la declaración BIC inserta el bien en una categoría de protección especial que conlleva una serie de restricciones significativas sobre los derechos y obligaciones del propietario. Estas limitaciones pueden afectar aspectos como el goce, el mantenimiento, o la disposición del bien, como veremos a continuación.

Las obligaciones de hacer fundamentales son el deber de conservación, mantenimiento y custodia de los bienes por parte de los propietarios, imponiendo dicha obligación a *"titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes".* Tal obligación presenta una serie de vicisitudes en la actual regulación. Qué es la conservación, en primer lugar, y en qué consiste su contenido legal, por último.

[20] Anguita Villanueva, L. (2006). *El derecho de propiedad privada en los bienes de interés cultural*. Dykinson. Pág. 102.

Conservar es *"mantener o cuidar, sin daño alguno la permanencia o integridad de algo"*, y por tanto, realizar cualquier acto necesario para que se mantenga, en principio son actos de conservación[21]. La LPHE, no obstante, entiende y establece el uso, la consolidación o la rehabilitación, como actividades distintas a la conservación; pretendiendo enumerarlas para que sean los tribunales, en ultima estancia, quienes determinen, *ad casum*, si se ha conservado o no, atendiendo al comportamiento del actor.

Por otro lado, parte de la problemática radica en la ausencia de una obligación expresa de conservación impuesta a la Administración pública, lo que genera una falta de corresponsabilidad en el sostenimiento de los bienes patrimoniales. Resulta notable que la LPHE no contemple un deber similar para los poderes públicos ni prevea mecanismos de coadyuvancia financiera que mitiguen las cargas que recaen sobre los titulares privados. Esta omisión legislativa parece responder a la intención de evitar que los ciudadanos puedan instar jurídicamente a la Administración a asumir subsidiariamente dicho deber.[22]

No obstante, aunque algunos doctrinarios han sostenido que tal obligación podría derivarse del artículo 39.1 LPHE[23], lo cierto es que este precepto tiene un carácter programático y no constituye una obligación jurídica vinculante susceptible de exigibilidad mediante acciones populares[24]. En contraste, el artículo 8.2 LPHE sí podría servir de fundamento para exigir la conservación, ya que habilita la acción pública para "*exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español",* puesto que la falta de conservación del patrimonio comprometería su adecuada defensa, vulnerando las previsiones legales.

La transición hacia un modelo más restrictivo para los particulares no parece contribuir a la preservación del patrimonio histórico-artístico, como ya quedó palpado con la Ley de

[21] Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., versión electrónica, (disponible en Enlace; última consulta 21/03/2025).
[22] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 104.
[23] Álvarez Álvarez, J. L. (1989). *Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985.* Civitas. Pág. 460.
[24] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 105.

1933, cuyo impacto negativo derivó de la excesiva carga de conservación impuesta a los propietarios, quienes en muchos casos buscaron la declaración de ruina para eludir dicha obligación.[25]

Otra de las cargas que el propietario del bien ha de suplir son la obligación de permitir el acceso a investigadores y visitas públicas gratuitas al menos cuatro días al mes (art. 13.2 LPHE). Estas obligaciones pueden resultar gravosas, especialmente cuando afectan a bienes inmuebles, donde el titular debe *"permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente"*.[26]

En el caso de bienes muebles, la legislación permite su depósito temporal en museos por un máximo de cinco meses cada dos años, lo que algunos autores consideran una expropiación temporal sin justiprecio, sino cuenta con el consentimiento del titular.[27]

A pesar de las cargas impuestas, la normativa no contempla mecanismos de compensación económica ni beneficios fiscales significativos que faciliten la toma de decisiones por parte del propietario. En este sentido, se puede argumentar que la expropiación forzosa resulta más ventajosa para el titular, dado que esta alternativa le permitiría recibir una indemnización adecuada, en contraposición a la obligación de cumplir con condiciones que carecen de contrapartida económica.

4.2 Restricciones jurídicas al poder de disposición y transmisión.

El poder de disposición se define como la facultad inherente al titular de un bien o derecho para enajenar, ceder o transferir dicho derecho a terceros, permitiendo la salida del bien o derecho de su patrimonio mediante actos jurídicos de transmisión.[28]

[25] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 106.
[26] El RD 11/1986 amplía esta carga al establecer que los ciudadanos de la Unión Europea pueden beneficiarse de estas visitas gratuitas, lo que aumenta aún más la carga sobre los propietarios.
[27] Anguita Villanueva, L., *Op. cit*. (2006), Pág. 107.
[28] Lacruz Berdejo, J. (2009). *Elementos de derecho civil. Tomo III: Derechos reales. Volumen segundo: Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad.* Dykinson. Pág. 73.

Las restricciones a la facultad de disponer pueden impactar no en su totalidad, sino únicamente en algunos de sus aspectos. Es decir, es posible limitar el régimen de libre disposición sin llegar a su anulación. En este sentido, la LPHE establece limitaciones a la libre disposición de los bienes, las cuales no se configuran como prohibiciones absolutas de disposición. En cambio, se imponen obligaciones específicas (deber de comunicación y derecho de tanteo y retracto, entre ellas) cuando se lleva a cabo la enajenación de bienes culturales[29]. La normativa cultural parte del principio de que, para que las medidas de protección del Patrimonio Histórico sean efectivas, resulta imperativo que la Administración disponga de información actualizada sobre la localización del bien y la identidad de su titular o poseedor en cada momento, para ejercer, posteriormente su derecho real de adquisición preferente.[30]

Con este propósito, la LPHE establece que "*quien tratare de enajenar un bien declarado de interés cultural o incluido en el Inventario General al que se refiere el artículo 26 deberá notificarlo a los Organismos mencionados en el artículo 6.º y declarar el precio y condiciones en que se proponga realizar la enajenación"*. Esta serie de obligaciones de comunicación aplican, no obstante, tanto a particulares en el contexto de una compraventa como a entidades públicas en el marco de una subasta: *"los subastadores deberán notificar igualmente y con suficiente antelación las subastas públicas en que se pretenda enajenar cualquier bien integrante del Patrimonio Histórico Español"*.

Así pues, posterior a la notificación, *"la Administración del Estado podrá hacer uso del derecho de tanteo (...) obligándose al pago del precio convenido, o, en su caso, el de remate (...) salvo acuerdo con el interesado en otra forma de pago";* o bien, en caso de que esta notificación no se produjese en los términos convenidos legalmente, "*el de retracto en el plazo de seis meses a partir de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la enajenación"*. Estos derechos de adquisición responden a fundamentos de política legislativa estrechamente relacionados con la función social de la propiedad, una política social que parte de la base de operar derechos de adquisición como limitaciones al derecho de propiedad en aras de un fin social.

[29] Bergel Sainz de Baranda, Y. (2010). *La compraventa de obras de arte*. Tirant lo Blanch. Pág. 409.
[30] Alibrandi, T., & Ferri, I. (1985). *I beni culturali e ambientali*. Giuffrè. Citados por Alegre Ávila, J. M. (1994). *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico: La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español*. Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica. Pág. 203.

Cabe señalar que no se está concluyendo, indirectamente, que el Estado esté ejerciendo una expropiación mediante el ejercicio de un derecho de adquisición. No se trata de un particular que, ejercitando su derecho, se coloca en la posición del adquirente; en cambio, es el Estado el que, persiguiendo un interés público, se coloca en esa posición. Así, como correctamente señala Bergel, *"el fin perseguido por el Estado (...) es el de proteger el Patrimonio Histórico Español, velando por su conservación y la posibilidad de acceso al mismo"*.[31]

Si bien es este, en última instancia, el espíritu de la normativa mencionada, estos derechos no solo restringen la facultad del propietario de transferir su bien a quien desee, sino que también limitan la capacidad del potencial adquirente, quien puede verse privado de su dominio en virtud del ejercicio exitoso del derecho correspondiente. En consecuencia, *"la limitación del dominio que suponen estos derechos va más allá del establecimiento de limitaciones a la facultad de disponer (...) no sólo van a limitar el derecho de propiedad del propietario que transmite, que no puede hacerlo a quién desee, sino también el del potencial adquirente al que se le va a privar de la cosa y que puede no ver satisfecho su interés con el reembolso"*.[32]

Cabe resaltar pues la existencia de pronunciamientos jurisprudenciales que señalan el carácter expropiatorio del ejercicio del derecho de adquisición, siendo "*una de las prerrogativas que con mayor fuerza revelan o manifiestan el "imperium" del Estado"*. Concluyendo que supone *"la transferencia coactiva de un bien, de la órbita de un patrimonio privado, a otro público, mediante el empleo de la técnica expropiatoria (...) aunque a través de la técnica del derecho de retracto (retracto legal)"*.[33]

[31] Bergel Sainz De Baranda, Y., *Op. cit.* (2010), Pág. 420.
[32] *Ibid*., p. 419.
[33] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera), de 7 de diciembre de 1973, Considerando 4.º. Citada en: Anguita Villanueva, L., *Op. cit*. (2006), Pág. 199.

III. LA EXPORTACIÓN DE BIENES CULTURALES MUEBLES EN LA LPHE.

1. RÉGIMEN DE EXPORTACIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL.

Las exportaciones de bienes culturales que forman parte del patrimonio histórico de una nación representan un riesgo considerable, especialmente para aquellos países que poseen un vasto acervo cultural. Estas exportaciones pueden generar un notable empobrecimiento patrimonial para el Estado que las autoriza, comprometiendo el legado histórico y cultural que constituye un recurso invaluable tanto para la identidad nacional como para las generaciones futuras[34]. Además, cuando dichas salidas se producen de manera ilícita, el riesgo se amplifica, afectando no solo la conservación de estos bienes, sino también su accesibilidad pública y su integridad.[35]

El legislador español, con el fin de preservar la integridad del patrimonio histórico, ha priorizado tradicionalmente la permanencia de estos bienes culturales dentro del territorio nacional. Esta política normativa responde a la necesidad de contrarrestar el continuo expolio que nuestro Patrimonio Histórico ha sufrido a lo largo del tiempo, debido a diversos factores, entre los que destacan: (i) la riqueza de nuestro patrimonio cultural, con un intenso atractivo para el comercio internacional; (ii) la falta de sensibilidad de sus poseedores ;y (iii) la prolongada decadencia económica de España experimentó, especialmente durante el siglo XIX.[36]

En consecuencia, se ha configurado un régimen caracterizado por las restricciones a las exportaciones, basándose en dos técnicas principales de intervención: la exigencia de una autorización previa para la exportación de ciertos bienes y la prohibición de exportar determinados objetos culturales. Los artículos 5 y 29 al 34 de la LPHE, junto con su desarrollo reglamentario mediante el RD111/1986, establece un marco jurídico detallado para la protección y regulación de la exportación de bienes culturales pertenecientes al Patrimonio Histórico Español. Este régimen normativo se articula en torno a la competencia del Estado para preservar dichos bienes dentro del territorio nacional, en

[34] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 199.
[35] Bergel Sainz De Baranda, Y., *Op. cit*. (2010), Pág. 420.
[36] Álvarez Álvarez, J. L. (Coord.). (2004). *Estudios jurídicos sobre el patrimonio cultural de España*. Marcial Pons. Págs. 345-349.

virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.28ª de la CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico e histórico.

1.1 Concepto y clases de exportación según la LPHE.

El concepto de exportación empleado por la LPHE se encuentra desarrollado en el mencionado artículo 5 de la normativa citada, que dispone: *"A los efectos de la presente Ley se entiende por exportación la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español"*. Como acertadamente señala Alonso Ibáñez, la Ley no aborda la exportación desde una perspectiva negocial, sino que la concibe como un hecho jurídico que consiste en la salida del territorio español de cualquier bien que forme parte del Patrimonio Histórico[37]. Este enfoque amplio del concepto de exportación encuentra sólido respaldo en la jurisprudencia, que ha reiterado que no se concibe el fenómeno de la exportación *"en su aspecto negocial o lucrativo, sino como el hecho puramente material consistente en la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el Patrimonio Histórico"*[38]. Esta definición es complementada por el artículo 45.1 del RD 111/1986, que reproduce dicho concepto y añade expresamente que las salidas *"que tengan por destino los países de la Unión Europea"* también se incluyen en esta categoría. De estas disposiciones se desprenden dos elementos esenciales. En primer término, es imprescindible delimitar qué bienes forman parte del Patrimonio Histórico Español, los cuales están definidos de manera exhaustiva en el artículo 1.2 de la LPHE. En segundo lugar, la redacción de ambas normas establece con claridad que cualquier salida de bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico Español fuera del territorio nacional, ya sea con destino a un país tercero o a un Estado miembro de la Unión Europea, será considerada exportación a los efectos de la aplicación de la LPHE.

En consecuencia, los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Español no están sujetos a la libre circulación dentro del ámbito de la Unión Europea. Contrariamente a lo que podría suponerse, esta limitación no entra en conflicto con el principio de libre circulación de mercancías establecido en el derecho comunitario. Esto se debe a que,

[37] Alonso Ibáñez, M. R. (1992). *El patrimonio histórico: destino público y valor cultural*. Editorial Civitas. Pág. 321.
[38] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª), de 3 de noviembre de 2004, rec. núm. 1090/2002, FJ 5.º.

como estudiaremos en adelante, el artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) faculta a los Estados miembros a imponer restricciones cuando estas sean necesarias para la protección del patrimonio cultural.[39]

A continuación, se analizarán las diferentes modalidades de exportación de bienes culturales contempladas en la LPHE. Estas modalidades se clasifican según la finalidad de la exportación y se distinguen en: exportación definitiva, exportación temporal con posibilidad de venta y exportación temporal sin posibilidad de venta.[40]

La exportación definitiva, entendida como la salida de bienes culturales del territorio nacional para su disposición indefinida en el extranjero, constituye una modalidad de carácter privado frecuentemente solicitada por particulares en el tráfico de bienes culturales. Esta operación genera una preocupación significativa para los Estados con un amplio patrimonio cultural, dado que implica una pérdida irreversible de elementos que conforman su acervo histórico y artístico. En este sentido, la LPHE establece la prohibición expresa de la exportación definitiva de bienes declarados de interés cultural, otorgándoles una protección reforzada que garantiza su conservación en el territorio español y preserva su valor patrimonial en interés del bien común.

Por su parte, la exportación temporal se refiere al traslado de bienes culturales fuera del territorio nacional durante un período limitado, que, según la LPHE, puede extenderse en algunos casos hasta veinte años. Esta modalidad es comúnmente utilizada para fines como exposiciones internacionales, restauración de obras de arte o la realización de estudios científicos sobre dichos bienes.[41]

1.2 Régimen jurídico aplicable a la exportación de bienes culturales.

Una vez definido el concepto y las clases de exportación en el marco de la LPHE, resulta pertinente realizar un análisis exhaustivo sobre el control que se ejerce en las exportaciones atendiendo a la naturaleza de los bienes declarados de interés cultural. Este

[39] Carrancho Herrero, M. T. (2007). El comercio exterior de obras de arte: consideraciones previas. En *La circulación de bienes culturales muebles* (cap. V). Dykinson.
[40] La distinción se realiza con el objetivo de vincular los distintos tipos de salida con la capacidad o incapacidad de exportar bienes, dependiendo de su declaración como bienes de interés cultural.
[41] Ministerio de Cultura y Deporte. (s.f.). *Tipos de exportación*. Enlace.

análisis permitirá alcanzar los objetivos del presente estudio, vinculando los diferentes tipos de salidas con la exportabilidad o inexportabilidad de los mencionados bienes.

El artículo 5.3 LPHE establece de manera inequívoca una prohibición absoluta respecto a la *"exportación de los bienes declarados de interés cultural, así como la de aquellos otros que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables, como medida cautelar hasta que se incoe expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección especial previstas en esta Ley"*[42]. Si bien esta prohibición de exportación, impuesta directamente por el Estado, podría interpretarse como una medida intervencionista, su fundamento radica en la imperiosa necesidad de salvaguardar el Patrimonio Histórico. La libre exportación de estos bienes culturales implicaría, según lo establecido, *"un gravísimo riesgo para la integridad de este Patrimonio"*.[43]

No debe pasarse por alto que, evidentemente, aquellos bienes que tengan incoado expediente para su declaración de interés cultural también devienen inexportables por motivo de la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los BIC.

Es preciso señalar que la prohibición de exportación aplicable a las categorías de bienes mencionadas se limita exclusivamente a su salida definitiva o temporal con posibilidad de venta; no obstante, la normativa contempla excepciones que, por un lado, permiten la salida temporal de bienes considerados inexportables siempre que se obtenga la preceptiva autorización del Ministerio de Cultura, y, por otro, autorizan la permuta de bienes muebles de titularidad estatal pertenecientes al PHE por otros de igual o superior valor y significación histórica, procedimiento que exige, como requisito indispensable, un informe favorable emitido por las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, así como por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. La naturaleza de esta medida responde, en consecuencia, a un intento de promover el intercambio cultural *"sin que ello implique una merma del patrimonio histórico de cada país"*, asegurando así un equilibrio entre la

[42] A los supuestos de inexportabilidad previstos en el artículo 5.3 LPHE, se le añaden otros que se encuentran repartidos a lo largo del articulado.
[43] Bassols, M. (1987). El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su régimen jurídico. *Revista de Administración Pública*, (114). Pág. 109.

preservación de los bienes históricos y su contribución al enriquecimiento cultural a nivel internacional.[44]

Sin ánimo de exhaustividad, se configura una segunda categoría de bienes que, si bien son susceptibles de exportación, requieren la obtención de una autorización administrativa previa para su traslado fuera del territorio español.

Nótese que dichos bienes carecen de la relevancia cultural suficiente que justifique la prohibición absoluta de su exportación definitiva, pero resulta imprescindible conocer la intención de su salida del país y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para evitar su desplazamiento[45]. En este contexto, el artículo 5.2 LPHE dispone que los titulares o poseedores de bienes pertenecientes al PHE *"con más de cien años de antigüedad y, en todo caso, de los inscritos en el Inventario General previsto en el artículo 26 de esta Ley precisarán para su exportación autorización expresa y previa de la Administración del Estado en la forma y condiciones que se establezcan por vía reglamentaria"*. Asimismo, el artículo 45.2 RD 111/1986 complementa esta regulación al imponer la exigencia de autorización previa respecto de aquellos bienes sobre los cuales se haya incoado expediente para su inclusión en el citado Inventario General.

En consecuencia, únicamente cabe la libre exportación de aquellos bienes integrantes del Patrimonio Histórico que tengan menos de 100 años de antigüedad, que no estén incluidos en el Inventario General, ni hayan sido declarados de Interés Cultural, ni estén incursos en procedimiento tendente a obtener la clasificación en una de estas dos categorías y no hayan sido declarados expresamente inexportables. Serán, sin duda, las obras de autores contemporáneos las más fácilmente exportables, tal y como afirma Carrancho Herrero.[46]

Llegados a este punto, es pertinente destacar que, si bien el valor artístico y cultural de los bienes constituye un eje fundamental dentro del régimen de protección establecido, el valor histórico, como hemos visto, adquiere una importancia equiparable. Este

[44] Carrancho Herrero, M. T. (2007), Excepciones al régimen general de exportación establecido en la Ley de patrimonio histórico, en *Op. cit*., Dykinson.
[45] Bergel Sáinz de Baranda, Y. (2019). La exportación de obras de arte: Régimen jurídico y criterios para decidir sobre la concesión del permiso de exportación. Una propuesta de lege ferenda. *Anuario Iberoamericano de Derecho del Arte*, (2019). Pág. 18.
[46] Carrancho Herrero, M. T. (2007), Excepciones al régimen general de exportación establecido en la Ley de patrimonio histórico, en *Op. cit*., Dykinson.

planteamiento garantiza, al menos en principio, que el control no se circunscriba exclusivamente a piezas de excepcional trascendencia artística, sino que abarque también aquellos bienes cuya antigüedad supere un umbral temporal determinado.[47]

Sin embargo, la aplicación del criterio de temporalidad en el marco normativo de la LPHE puede dar lugar a situaciones en las que bienes de elevado valor cultural, pese a no superar los cien años de antigüedad, puedan ser exportados libremente[48]. Este enfoque, basado en la antigüedad como requisito determinante para someter un bien a autorización previa de exportación, resulta objeto de crítica por su excesiva generalidad, lo que implica que la Administración se vea obligada a evaluar una cantidad desproporcionada de bienes, dificultando la eficiencia de su labor. En este sentido, diversos autores han señalado que, de *lege ferenda*, sería más razonable combinar el criterio temporal con otros factores de manera acumulativa. Por ejemplo, podría exigirse, además de la antigüedad, que el bien en cuestión posea un valor económico significativo, siguiendo el modelo adoptado por Francia en 2008, en consonancia con las directrices del entonces vigente Reglamento (CEE) 3911/92, y por Italia en 2017.[49]

Sin profundizar en disquisiciones doctrinales, abordaremos el régimen especial de exportación de bienes culturales importados previsto en el artículo 32 LPHE, cuya finalidad es incitar la entrada de bienes culturales a España.

Este régimen establece, para los bienes cuya importación haya sido realizada de forma legal y debidamente documentada, un período de *vacatio legis* de diez años desde su entrada al país, durante el cual no podrán ser declarados de interés cultural, salvo que su propietario lo solicite y la Administración, tras valorar su adecuación a los valores señalados en el artículo 1.º de la Ley, determine que dicho bien enriquece el PHE. Durante este plazo, podrán ser exportados previa solicitud estatal, sin derecho de adquisición preferente, y los poseedores podrán solicitar prórrogas ilimitadas del régimen especial, siempre que cumplan los requisitos legales y cuenten con el dictamen favorable de la

[47] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 102.
[48] Alegre Ávila, J. M. (1994). *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico: La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español* (Tomo II). Ministerio de Cultura. Pág. 287.
[49] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit*. (2019), Pág. 19.

Junta de Calificación. En caso de no solicitar dichas prórrogas en tiempo y forma, los bienes quedarán automáticamente sometidos al régimen general establecido por la Ley.

A través de este inciso final, la Administración del Estado ha formulado, según diversos autores como Alonso Núñez y Jiménez-Blanco, *"un concepto de patrimonio histórico español contraconceptual y arbitrario"*. Para el legislador, al establecer un concepto de PHE, resulta inherente la idea de que los bienes que lo integran deben estar intrínsecamente vinculados a la identidad cultural e histórica del pueblo español, un principio claramente expresado en el Preámbulo de la Ley. Sin embargo, la Administración interpreta que todos los bienes importados desde el exterior, independientemente de si poseen o no un vínculo con el PHE, pasarían a ser considerados parte de este tras el transcurso de diez años, sin importar su cultura de origen, y ello únicamente por imperativo de la Ley. Esta interpretación expone, según los autores citados, una intención de la Administración de *"abrogarse poderes sobre otros bienes culturales sin la cobertura legal necesaria, ya que no es voluntad (...) de la Ley 16/1985 otorgar poderes sobre bienes distintos del propio patrimonio histórico español"*.[50]

Esta vocación expansiva de la Administración se evidencia de forma clara en la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña, núm. 102/2015, de 23 de marzo, la cual, según el criterio de los autores citados, ha generado una jurisprudencia incoherente al aceptar la interpretación realizada por la Administración en relación con el PHE. El litigio objeto de análisis versa sobre la exportación de una colección de piezas de arte precolombino que, tras haber sido importadas legalmente a España, fueron exportadas a Alemania una vez transcurrida la *vacatio legis* de diez años sin obtener el correspondiente permiso de exportación. La Sala, en su fallo, valida la interpretación estatal, según la cual, los bienes muebles que ingresen en territorio español se convierten, transcurrido el plazo de diez años desde su importación, en patrimonio histórico español, con independencia de su origen o vínculo cultural con España. En este sentido, la Sentencia establece lo siguiente: *"El art. 32 reconoce en favor de quien hubiera importado legalmente bienes muebles determinadas facultades o situaciones privilegiadas, pero transcurridos -salvo concesión de prórroga- diez años quedan sometidos al régimen general de la ley (...). El sometimiento a tal régimen general implica su sometimiento a las normas de exportación*

[50] Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, G., & Alonso Núñez, A. (2016). El concepto legal de patrimonio histórico español. *Diario La Ley*, (8721).

establecidas respecto de los bienes integrantes del patrimonio histórico español, (...), y por ello pierde toda trascendencia que las piezas tuvieran su origen en otras culturas distintas de la española".[51]

1.3 Regulación supranacional: exportación en el marco de la Unión Europea y tratados internacionales.

El ordenamiento jurídico comunitario otorga una protección reforzada a los bienes culturales, priorizando su conservación sobre cualquier actividad mercantil que pudiera llevarse a cabo. En este contexto, se establecen disposiciones diferenciadas dependiendo de si se trata de situaciones de conflicto armado o de tiempos de paz[52]. En principio, cualquier restricción impuesta por los Estados Miembros que vulnere el principio comunitario de libre circulación de mercancías o trabajadores está expresamente prohibida. Sin embargo, el artículo 36 del TFUE permite que los Estados Miembros adopten medidas que prohíban o restrinjan la importación, exportación o tránsito de bienes cuando dichas medidas estén justificadas por razón 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"*.

En virtud de esta disposición, los Estados Miembros están facultados para implementar restricciones o prohibiciones relativas a la importación, exportación o circulación de bienes, siempre que se encuentren justificadas, entre otras razones, por la protección de tesoros nacionales con valor artístico, histórico o arqueológico.

A nivel legislativo, entre los diversos instrumentos destinados a armonizar la normativa de los Estados Miembros para facilitar la eliminación de fronteras dentro de la Comunidad, destacan el Reglamento (CE) N.º 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales (en adelante, Reglamento 116/2009)[53] y 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

[51] Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 6.ª), núm. 102/2015, de 23 de marzo, FJ 2.º.
[52] Frigo, M. (1986). *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale.* Giuffrè. Pág. 61.
[53] Reglamento (CE) nº 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales (DOUE núm. 39, de 10 de febrero de 2009).

ilegal del territorio de un Estado miembro (en adelante, la Directiva 2014/60/UE)[54]. Ambos instrumentos están vinculados a las disposiciones contempladas en el artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el ámbito internacional, sobresalen dos instrumentos jurídicos de singular relevancia para la protección del patrimonio cultural. En primer lugar, la Convención de la UNESCO de 1970, la cual establece un conjunto de medidas dirigidas a prevenir y prohibir la importación, exportación y transferencia ilícita de bienes culturales (en adelante, la Convención de la UNESCO)[55]. En segundo lugar, el Convenio UNIDROIT de 1995, que regula con precisión la restitución de bienes culturales sustraídos o exportados ilegalmente (en adelante, el Convenio UNIDROIT)[56]. Ambos tratados desempeñan un papel esencial en el fortalecimiento de la cooperación internacional y la consolidación de estándares jurídicos uniformes destinados a la preservación y restitución del patrimonio cultural en el contexto global.

2. DECLARACIÓN CAUTELAR DE INEXPORTABILIDAD COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO.

2.1 Naturaleza jurídica y alcance protector.

El artículo 5.3 LPHE, en su inciso final, establece la inexportabilidad de aquellos bienes culturales "*que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables, como medida cautelar hasta que se incoe expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección especial previstas en esta Ley"*. En este sentido, y conforme al artículo 51 RD 111/1986, esta declaración posee la naturaleza jurídica de una medida cautelar, de carácter esencialmente preventivo y sin vocación de permanencia, que podrá ser adoptada por el Ministerio de Cultura cuando las circunstancias lo aconsejen. La correspondiente orden ministerial

[54] 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) no 1024/2012 (versión refundida). (DOUE núm. 159, de 28 de mayo de 2014).

[55] Instrumento de Ratificación 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 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1986).

[56] Instrumento de adhesión de España al Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, hecho en Roma el 24 de junio de 1995 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2002).

deberá instar a la Comunidad Autónoma, en cuyo territorio se ubique el bien, para que inicie el procedimiento de clasificación y protección.

El fundamento de esta previsión normativa radica en la necesidad de evitar la pérdida irreparable del acervo cultural que supondría la exportación de dichos bienes. Se configura, por tanto, como un mecanismo destinado a impedir su salida del territorio nacional mientras se tramita su clasificación, resultando de especial relevancia en aquellos casos en los que la Administración desconocía su existencia hasta la solicitud del permiso de exportación.[57]

La LPHE configura esta medida cautelar como una excepción de aplicación restrictiva, circunscrita a situaciones en las que exista un riesgo inminente de salida del bien, por ello vinculándola directamente a la solicitud de exportación que la motiva[58]. No obstante, la jurisprudencia ha interpretado esta disposición en un sentido más amplio, atribuyéndole un carácter general y no excepcional, con el propósito de sustanciar el procedimiento administrativo correspondiente para la protección del bien y, en consecuencia, impedir su salida del territorio nacional.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en el caso *"Agnus Dei"*, ha señalado expresamente que: *"Esta medida cautelar, (...) in fine, no se encuentra supeditada, ni está anexa o subordinada, a la formalización de un permiso de exportación. (...) Se encuentra vinculada, únicamente, a la existencia de un bien que no está incluido, todavía, en ninguna categoría de protección pero que, a juicio de la Administración, debiera estarlo. (...) La Ley habilita a la Administración para que adopte dicha medida, declarando su carácter inexportable, y conseguir, de este modo, que mientras se sustancie el correspondiente procedimiento administrativo para fijar el tipo de protección, el bien haya salido ya del territorio nacional y dicho procedimiento administrativo se vea privado de objeto. (...) La finalidad de esta medida cautelar es salvaguardar el buen fin del procedimiento administrativo, que debe iniciarse para determinar el tipo de*

[57] Tercero, L. D. (2017). Denegación del permiso de exportación como medida cautelar de bienes del patrimonio histórico. *Actualidad administrativa*, (10).
[58] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit.* (2019), Pág. 17.

protección del bien cultural. Y, como se ve, puede ser adoptada al margen de cualquier permiso para la exportación".[59]

Cabe recordar que, al amparo del artículo 5.3 LPHE, la declaración de inexportabilidad contenida en una orden ministerial constituye una medida cautelar cuya eficacia se encuentra estrictamente limitada en el tiempo, extendiéndose únicamente *"hasta que se incoe expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección especial previstas en esta Ley"*. En consecuencia, una vez iniciado dicho procedimiento, la medida deviene ineficaz y queda privada de toda virtualidad jurídica *ex lege*, en virtud de una causa sobrevenida consistente en la adopción del acuerdo autonómico de incoación del expediente para su inclusión en alguna de las categorías de protección especial previstas en la normativa.

De este modo, si el bien es declarado BIC, su inexportabilidad adquirirá carácter definitivo. En caso de ser incluido en el Inventario General del PHE, su exportación quedará supeditada a la obtención del preceptivo permiso administrativo. Por el contrario, si la Comunidad Autónoma competente, tras la incoación del expediente —o en caso de no haberlo iniciado, como aparentemente ocurrió tras la primera denegación del permiso de exportación en el caso *"San Francisco en éxtasis"*, como se analizará *infra*—, resolviera no incluir el bien en ninguna de las categorías de protección previstas en la LPHE, autores como Bergel sostienen que resultaría jurídicamente viable que el propietario instara nuevamente la solicitud de autorización para su exportación.[60]

Además, esta interpretación se desprende igualmente de la aplicación del artículo 72.2 LRJPAC, que dispone que las medidas cautelares adoptadas con carácter previo a la iniciación de un procedimiento administrativo deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación, quedando sin efecto *"cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas"*.

[59] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4.ª), de 19 de junio de 2015, núm. rec. 2852/2013, FJ 3.º. Véase ficha técnica en el Anexo I.
[60] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit*. (2019), Pág. 18.

Un ejemplo ilustrativo del alcance protector de la declaración expresa de inexportabilidad de un bien cultural lo encontramos en el caso *"San Francisco en éxtasis"*.[61]

En un primer momento, en el año 2007, la Dirección General de Bellas Artes, previo informe de la Junta de Calificación, denegó la solicitud de exportación definitiva de la obra del Greco y requirió a la Comunidad Autónoma de Madrid para que iniciara el procedimiento de clasificación del bien. No obstante, casi un año después, ante la falta de aceptación por parte del Estado de la Oferta de Venta Irrevocable (en adelante, OVI) vinculada a la denegación del permiso, el propietario presentó una nueva solicitud de exportación. En esta ocasión, tras la emisión de un nuevo informe técnico por parte del Museo del Prado, la Dirección General de Bellas Artes concedió la autorización el 11 de junio de 2008.

Sin embargo, durante el posterior proceso de restauración de la obra, en el cual los propietarios permitieron el acceso de especialistas del Museo del Prado, se constataron características que evidenciaban una calidad artística y técnica muy superior a la previamente considerada al momento de otorgar el permiso de exportación. Como consecuencia de esta nueva valoración, mediante Orden Ministerial de 3 de diciembre de 2008, se declaró la inexportabilidad del bien con carácter cautelar y se instó a la Comunidad Autónoma a incoar el expediente para su declaración como BIC, procedimiento que fue formalmente iniciado el 28 de abril de 2009.

A partir de este momento, se produjeron dos efectos jurídicos relevantes. En primer lugar, la medida cautelar de inexportabilidad adoptada mediante la Orden Ministerial de 3 de diciembre de 2008 devino ineficaz y quedó privada de toda virtualidad jurídica, dado que sus efectos se extinguieron automáticamente en el momento en que el órgano autonómico competente incoó el procedimiento de declaración de la obra como BIC. En segundo lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 LPHE y el artículo 12.3 RD 111/1986, la mera adopción del acuerdo de incoación del procedimiento de declaración de BIC determinó la aplicación inmediata del régimen jurídico de protección previsto para este tipo de bienes. Este efecto opera *ex lege*, sin que resulte necesaria una declaración expresa por parte del órgano administrativo competente. Como consecuencia,

[61] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 12 de marzo de 2012, rec. núm. 667/2010. Véase ficha técnica en el Anexo II.

uno de los efectos más relevantes de la aplicación provisional de dicho régimen es la inexportabilidad del bien, que se impone como una medida de protección inherente a su nueva condición jurídica.[62]

2.2 Momento procesal para la adopción de la medida cautelar.

Aunque la LPHE no establecen de manera expresa el momento exacto en que puede adoptarse la medida de inexportabilidad, se entiende que la Administración está plenamente facultada para emitirla tan pronto como tenga conocimiento de la existencia de un bien susceptible de protección. Esta circunstancia puede derivar de diversos factores, tales como la detección de una intención de exportación, la salida del bien al mercado a través de subastas, o cualquier otro supuesto análogo que ponga en riesgo su conservación dentro del territorio nacional.[63]

Dicha facultad reviste una especial relevancia ante la existencia de un importante número de bienes patrimoniales desconocidos por la Administración, bien por la ausencia de un deber de comunicación por parte de sus propietarios, conforme al artículo 26 LPHE, o bien por el incumplimiento de dicha obligación en aquellos casos en los que sí resulta exigible. En este sentido, la declaración cautelar de inexportabilidad puede ser emitida en cualquier momento, e incluso con carácter urgente, cuando la exportación del bien resulte inminente, permitiendo así a la Administración evaluar de manera adecuada la necesidad de otorgarle una protección especial.

Un ejemplo paradigmático de la aplicación de estas disposiciones se encuentra en el caso relativo al cuadro *"Cabeza de mujer joven"*, de Pablo Picasso.[64]

En esta resolución, el tribunal analizó la conformidad a derecho de la resolución del Ministerio de Cultura por la que se denegaba la autorización de exportación del bien, argumentando que *"esta medida, cautelar establecida con carácter general, no es accesoria, conforme al artículo 72 de la Ley 30/92 a la petición de salida temporal del*

[62] Dictamen de la Abogacía del Estado, de 22 de mayo de 2015, JUR\2015\128129, FJ 1.º.
[63] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 210.
[64] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6.ª), de 26 de marzo de 2015, rec. núm. 498/2013, FJ 8.º. Confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4.ª), núm. 309/2021, de 4 de marzo de 2021, rec. núm. 1970/2015. Véase ficha técnica en el Anexo III.

territorio español de una obra de más de 100 años, sino que es una medida cautelar que puede y debe adoptarse por la Administración cuando un bien no se haya declarado todavía de interés cultural y deba serlo por concurrir o por poder concurrir los méritos que le hacen acreedor de tal condición". Este criterio fue avalado a través del contenido del artículo 11.1 LPHE, destacando que "*la incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural"*.

La sentencia recuerda *"que la medida así acordada tiene la naturaleza propia de las medidas cautelares, pero no dependiendo del expediente que se ha iniciado para conceder algún permiso de salida o de exportación del territorio español, sino en tanto el bien queda sometido al régimen de protección especial mientras se tramita el expediente declaración de bien interés cultural"*.

Así concebida, *"esta medida cautelar se puede adoptar ante cualquier bien, se haya o no pedido permiso alguno de exportación o de salida del territorio español, pues basta tener noticia de su existencia y de sus características como bien cultural para adoptar la medida cautelar al tiempo que se ordena la incoación del expediente para incluirle en cualquiera de las categorías protegidas"*.

A los efectos clarificadores, resulta imprescindible distinguir entre dos actos administrativos de naturaleza diferenciada: de un lado, la denegación del permiso de exportación y, de otro, la declaración de inexportabilidad como medida cautelar, dado que, en definitiva, cada uno de ellos está sujeto a un régimen de impugnación específico. La primera se adopta mediante Resolución del Director General de Bellas Artes, contra la cual cabe interponer recurso de alzada, que será resuelto mediante Resolución de la Subsecretaría General Técnica del Ministerio de Cultura. Frente a esta última, procede el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia competente y, en última instancia, el recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Por su parte, la declaración de inexportabilidad como medida cautelar se dicta mediante Orden del Ministro de Cultura y puede ser objeto de recurso de reposición y, posteriormente, de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, con la posibilidad de un ulterior recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

No obstante, con el propósito de evitar la fragmentación procesal y en atención a la estrecha vinculación existente entre la denegación del permiso de exportación y la declaración de inexportabilidad, los tribunales pueden estimar procedente el conocimiento conjunto de ambos actos administrativos. Esta orientación jurisprudencial ha sido acogida por la Audiencia Nacional, como se evidencia en su Sentencia de 26 de marzo de 2015, relativa al caso *"Cabeza de mujer joven"*, en la que se favoreció una resolución unificada que optimiza la eficiencia procesal y garantiza la coherencia decisoria, al prevenir la coexistencia de procedimientos paralelos susceptibles de generar pronunciamientos contradictorios.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXPORTACIÓN DE BIENES CULTURALES.[65]

Para la obtención del permiso de exportación de bienes integrantes del PHE cuya salida del territorio nacional está permitida, conforme a lo dispuesto en los artículos 5.2 LPHE y 45.2 RD 111/1986, resulta preceptivo seguir el procedimiento administrativo establecido en los artículos 46 y siguientes del referido RD. Dicho procedimiento regula la tramitación del expediente desde su fase de iniciación, mediante la presentación de la solicitud del permiso correspondiente, hasta su resolución y los efectos jurídicos derivados de la misma.

La solicitud del certificado de exportación podrá formalizarse a través de los formularios oficiales disponibles en la sede electrónica del Ministerio, debiendo emplearse los modelos específicos según se trate de una exportación dentro o fuera del ámbito de la Unión Europea. Asimismo, se habilita la tramitación telemática de la solicitud, lo que optimiza la gestión administrativa y agiliza el procedimiento.[66]

[65] Nos referimos principalmente a la solicitud del permiso de exportación, ya sea definitiva o temporal con posibilidad de venta, sin perjuicio de que, en el caso de exportaciones temporales de bienes culturales, también deba obtenerse el correspondiente permiso de exportación temporal.

[66] A través de la página https://cultura.sede.gob.es/pagina/index/directorio/Portada_Exporta, donde es posible tanto presentar solicitudes de autorización de exportación de bienes del Patrimonio Histórico Español como consultar su estado una vez tramitadas, efectuar el pago de la tasa correspondiente, cuando proceda, y descargar el certificado de exportación en caso de concesión.

3.1 Solicitud de autorización a exportar.

El expediente de exportación podrá ser incoado a instancia del propietario del bien o de cualquier persona con capacidad de disposición sobre el mismo. Este requisito resulta esencial, ya que uno de los efectos inherentes a la presentación de la solicitud es la oferta de venta irrevocable (OVI) a favor de la Administración del Estado, figura que, según diversos autores, se equipara jurídicamente a un acto de enajenación[67]. En este contexto, si la solicitud fuera presentada por un mero poseedor —quien, conforme al artículo 5.2 de la LPHE, podría ostentar legitimación para ello—, se activaría el derecho de adquisición preferente de la Administración. En tal escenario, el propietario legítimo podría verse privado del bien sin haber prestado su consentimiento expreso, generándose una posible transmisión viciada susceptible de ser declarada nula o anulable[68]. Para evitar esta contingencia, se exige que el solicitante acredite su plena capacidad dispositiva respecto del bien objeto de exportación. A tal efecto, el artículo 47.3 del Real Decreto 111/1986, in fine, faculta a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español para requerir la acreditación documental de la titularidad del solicitante, o en su defecto, la autorización expresa del propietario legítimo para su venta o exportación.

En lo que respecta al contenido preceptivo de la solicitud, este se encuentra regulado en el artículo 46 RD 111/1986 y, en el caso de exportaciones extracomunitarias, en el Reglamento 116/2009. Dichos preceptos establecen los datos esenciales que deben consignarse, junto con otros que, en la práctica, han sido añadidos, como la existencia de una declaración previa de inexportabilidad, el tipo de exportación y el destino del bien.

En primer lugar, el solicitante deberá acreditar su título jurídico que justifique su capacidad de disposición sobre el bien. Si bien el artículo 5 LPHE permite que la solicitud sea presentada tanto por propietarios como por *poseedores*, la OVI que conlleva este procedimiento exige que únicamente el titular con plena capacidad dispositiva pueda instar la exportación. Por ello, la Junta de Calificación, Valoración y Exportación podrá requerir prueba documental de la propiedad o autorización expresa del titular (como

[67] Anguita Villanueva, L., *Op. cit.* (2006), Pág. 270.
[68] Carrancho Herrero, M. T. (2007), La oferta de venta irrevocable en favor de la Administración, en *Op. cit*., Dykinson.

hemos estudiado *supra*). En los casos de copropiedad, todos los condueños deberán consentir la solicitud para que la Administración pueda adquirir la totalidad del bien en caso de denegación del permiso (*vid*. art. 399 CC). Del mismo modo, si se trata de bienes gananciales, será necesaria la conformidad de ambos cónyuges o la autorización de uno al otro (*ex.* art. 1.377 CC).

Ahora bien, esta exigencia ha generado controversias en la práctica, surgiendo alegaciones de nulidad del procedimiento por falta de legitimación del solicitante. No obstante, los tribunales han admitido la existencia de mandato tácito cuando existen pruebas de la relación entre el solicitante y el propietario, como en el denominado caso *"Desposorio de la Virgen"*.[69]

Por otro lado, el solicitante también deberá comprometerse a permitir el examen o depósito del bien, ya que la Junta de Calificación puede requerir su inspección. Asimismo, deberá declarar su valor, ya que este constituye la OVI y la base imponible de la tasa de exportación. Para exportaciones temporales con opción de venta, el Ministerio de Cultura establece como base el precio efectivo de venta en el extranjero.

Además, se deberá indicar el lugar donde se encuentra el bien y el país de destino. En cuanto a su identificación, si está Inventariado o tiene expediente incoado, se consignará su Código de Identificación. Por el contrario, para bienes no clasificados, se exige fotografías, descripción técnica y bibliográfica y, en su caso, declaración de importación. Cabe señalar que una deficiente identificación del bien puede motivar la denegación del permiso de exportación, como ocurrió en el caso *"Fragmento de manto indio americano"*.[70]

Finalmente, aunque la LPHE no lo prevé expresamente, resultaría conveniente que los propietarios aportaran un informe justificativo sobre la exportabilidad del bien, sustentado en criterios objetivos. Sin embargo, la falta de un procedimiento

[69] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), de 9 de julio de 2002, rec. núm. 767/2000. Véase ficha técnica en el Anexo IV.
[70] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª), núm. 697/2006, de 16 de junio de 2006, rec. núm. 1785/2003.

administrativo flexible impide la presentación de alegaciones en esta fase, obligando a los interesados a impugnaciones en sede contencioso-administrativa.

3.2 Tramitación del expediente.

El artículo 47.1 del RD 111/1986 dispone que *"la solicitud del permiso de exportación se remitirá al Ministerio de Cultura, salvo en las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias de tramitación de estas solicitudes"*. No obstante, conforme al artículo 149.1.28.ª de la CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español frente a la exportación y la expoliación. En consecuencia, aunque el RD faculta a las Comunidades Autónomas para tramitar los expedientes de exportación en el ámbito de sus competencias, la resolución definitiva sobre la concesión o denegación del permiso recae en la Administración General del Estado, en atención a su función unificadora y de garantía del interés general.

Por su parte, el artículo 47.2 del mismo texto reglamentario regula el principio de coordinación interadministrativa, previendo dos posibles escenarios en función del origen de la tramitación.

En primer lugar, si la Comunidad Autónoma ha asumido competencias en la materia y considera que el bien no debe ser exportado, está facultada para denegar directamente la solicitud dentro de su ámbito competencial, lo que determina el cierre del expediente y, en consecuencia, impide al Estado conceder la exportación[71]. En este supuesto, la denegación deberá ser comunicada al Ministerio de Cultura a los efectos de la activación de la OVI a favor de la Administración del Estado. No obstante, autores como Álvarez Álvarez han defendido que, en caso de denegación por parte de una Comunidad Autónoma, el expediente debería poder continuar si así lo solicita el interesado o la propia Administración del Estado[72]. En este supuesto, la Administración estatal podría ratificar la denegación autonómica o, por el contrario, modificar dicha decisión y conceder la exportación.

[71] Martín Rebollo, L., (1994) *El comercio del arte y la Unión Europea*, Madrid: Civitas, Pág. 44.
[72] Álvarez Álvarez, J.L., *Op. Cit*., (2004), Pág. 372.

Por otro lado, si la Comunidad Autónoma considera que procede la concesión del permiso de exportación, está facultada para otorgarlo, pero deberá remitir el expediente al Ministerio de Cultura para su resolución definitiva.

Dentro del Ministerio de Cultura, la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural es el órgano competente para resolver dichas solicitudes. En este proceso, el Director General de Bellas Artes deberá considerar el dictamen emitido por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, conforme a lo dispuesto en el artículo 48.1 RD 111/1986. Aunque dicho dictamen tiene carácter preceptivo, no es vinculante; sin embargo, en la práctica, no se tiene constancia de resoluciones adoptadas en contra del criterio de la Junta. Ello responde a la lógica de que apartarse del criterio técnico de un órgano asesor especializado podría comprometer la solidez jurídica de la resolución, haciéndola susceptible de impugnación.

3.3 Resolución del procedimiento y consecuencias jurídicas de su concesión o denegación.

En el presente apartado se analizarán las distintas consecuencias jurídicas derivadas de la concesión o denegación del permiso de exportación. Conforme al artículo 49 RD 111/1986, la resolución definitiva del expediente de autorización deberá ser dictada en el plazo máximo de tres meses, computados desde la fecha de presentación de la solicitud en los correspondientes registros del órgano administrativo competente.

Transcurrido dicho plazo sin que la Administración haya dictado una resolución expresa, operará el silencio administrativo positivo, entendiéndose concedida la autorización de exportación por efecto del transcurso del tiempo sin pronunciamiento expreso. Sin embargo, esta regla presenta una especialidad en el caso de la exportación temporal, ya que el silencio administrativo no podrá interpretarse en sentido estimatorio cuando se trate de bienes inexportables[73]. En estos supuestos, será imprescindible una resolución expresa de la Administración que autorice la exportación, garantizando así una tutela reforzada sobre el patrimonio histórico protegido.

[73] Que constituye la única posibilidad de salida del territorio nacional de los bienes culturales declarados de interés cultural.

3.3.1 Concesión del permiso.

La concesión del permiso de exportación tiene como principal efecto la autorización para que el bien pueda salir libremente del territorio español. A tal efecto, la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural expide un certificado de exportación, en el que se hace constar la autorización concedida, conforme a lo previsto en el artículo 48.3 RD 111/1986. Dicho certificado deberá acompañar al bien en el momento del despacho aduanero y, si bien acredita la autorización de salida, no exime del cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidos por la normativa de comercio exterior (*vid.* art. 45.4 RD 111/1986).

En España, no existe una norma específica que establezca un plazo de validez del permiso de exportación. No obstante, en virtud del artículo 9.1 del Reglamento de Ejecución (UE) 1081/2012, que desarrolla el Reglamento 116/2009, para exportaciones extracomunitarias, la autorización tendrá un período de validez máximo de doce meses desde la fecha de expedición. En la práctica, este criterio se ha extendido a todas las exportaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, aplicándose un plazo uniforme de un año para todos los certificados de exportación expedidos en España.

Sin embargo, este plazo resulta insuficiente en múltiples circunstancias (*v.gr.* cuando el bien requiere restauración previa o surgen dificultades logísticas que impiden completar la exportación). En estos casos, el transcurso del tiempo sin materializar la salida obliga a solicitar un nuevo permiso, incrementando la carga administrativa. Autores como Bergel sostienen que la rigidez en los plazos de exportación no solo dificulta el comercio legítimo de bienes culturales, sino que también impone trabas burocráticas que afectan a coleccionistas, museos y operadores del mercado del arte.[74]

En el caso de exportaciones extracomunitarias, la concesión de la autorización de exportación lleva aparejado el devengo de la tasa de exportación, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 LPHE. Dicha tasa ha sido considerada, como sostiene Alonso Ibáñez, un instrumento fiscal con finalidad extrafiscal, utilizado no solo con un propósito recaudatorio, sino también como un mecanismo de protección del Patrimonio Histórico

[74] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit.* (2019), Pág. 21.

Español, al desincentivar la salida de bienes culturales del territorio nacional y contribuir, en teoría, a la preservación de su integridad.[75]

El hecho imponible de esta tasa lo constituye la concesión de la autorización de exportación, y no el paso del bien por la aduana. Su tipo impositivo es progresivo, determinado en función del valor declarado del bien. Ahora bien, como se destaca en el caso *"Tríptico"*, la base imponible se establece a partir del valor declarado por el interesado en la solicitud de exportación, y no en función del valor real que la obra pueda alcanzar en su venta. Sin embargo, dicho valor no es inmutable, ya que puede ser objeto de verificación por parte de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, la cual tiene la facultad de contrastar la cifra declarada con los informes emitidos por las instituciones consultivas de la Administración, conforme a lo previsto en el artículo 3.2 LPHE[76]. En caso de discrepancia, si la Junta considera que el valor estimado es superior al declarado por el solicitante, prevalecerá dicha valoración como base imponible de la tasa (*vid.* art. 30.D LPHE y Disposición Adicional Segunda.2 RD 111/1986).

Desde una perspectiva crítica, Bergel apunta a reconsiderar la conveniencia de esta tasa en el contexto actual. En primer lugar, su existencia genera un agravio comparativo para el mercado del arte español, ya que en otros países de la Unión Europea no se aplica (*v.gr.* Reino Unido), lo que facilita que los operadores del sector eludan su pago exportando previamente a un país europeo exento de esta carga. En segundo lugar, el impacto recaudatorio de la tasa es limitado, sin que se logren los objetivos que teóricamente justificarían su imposición, ni en términos fiscales ni de protección del Patrimonio Histórico Español. Aunque lo recaudado se destina a la adquisición de bienes de interés para el Patrimonio Histórico Español (*vid.* art. 30.I LPHE), el volumen de ingresos generados es insignificante en comparación con el perjuicio que supone para la competitividad del mercado español del arte.[77]

[75] Alonso Ibáñez, M. R., *Op. cit.* (1992), Pág. 322.
[76] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 14 de noviembre de 2011, rec. núm. 682/2009.
[77] Bergel Sáinz de Baranda, Y., Op. cit. (2019), Pág. 21.

Por último, la concesión del permiso de exportación tendrá, como efecto adicional, la cancelación de la inscripción del bien en el Inventario General, en caso de que estuviera previamente registrado, conforme a lo previsto en el artículo 48.4 del RD 111/1986.

3.3.2 Denegación del permiso. Oferta de venta irrevocable en favor del Estado.

La denegación del permiso de exportación tiene como principal consecuencia la prohibición absoluta de salida del bien del territorio español, impidiendo su traslado al extranjero por cualquier vía legal. Además de esta restricción de carácter inmediato, la denegación conlleva efectos adicionales en materia de protección del bien, dado que su permanencia en España exige la adopción de medidas que garanticen su conservación y tutela dentro del marco normativo del PHE.

En este sentido, la denegación del permiso de exportación implica la incoación del expediente para proteger el bien en una categoría de la LPHE. Conforme al artículo 48.2 RD 111/1986, en la Orden que deniegue la exportación, la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural deberá requerir a la Comunidad Autónoma en la que se encuentre el bien para que lo incluya en alguna de las categorías de protección previstas en la LPHE, si aún no estuviera registrado.[78]

En segundo lugar, la presentación de la solicitud de exportación y la declaración del valor del bien implica la configuración automática de una OVI a favor de la Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 LPHE, desarrollado por el artículo 50 RD 111/1986. En consecuencia, si la exportación es denegada, la Administración ostenta la facultad de aceptar la OVI en un plazo máximo de seis meses[79], adquiriendo el bien por el valor declarado en la solicitud de exportación. Esta oferta, de carácter vinculante para el solicitante, se configura como un mecanismo de derecho privado que otorga a la Administración una opción preferente de adquisición, cuya aceptación debe formalizarse de manera expresa.[80]

---

[78] Recordemos que la solicitud de exportación se convierte en un mecanismo de detección y protección del PHE, permitiendo a la Administración conocer la existencia de bienes de interés cultural y adoptar las medidas oportunas para su conservación.

[79] Y desde entonces, de un año para pagar el precio que proceda.

[80] Cabe añadir que la Ley excluye el ejercicio de este derecho de adquisición preferente de la Administración en los supuestos de salida temporal (artículo 31 LPHE) y de exportación de bienes previamente importados (artículo 32 LPHE). Cuando se trate de una salida temporal con posibilidad de

La naturaleza jurídica de la OVI se asemeja, a juicio de Bergel y en consonancia con la jurisprudencia, a un derecho de opción legal de compra, ya que la Administración, al aceptar la oferta, perfecciona el contrato de compraventa (*ex.* art. 1.262 C.C.), pues su consentimiento es el único elemento pendiente para la consolidación del negocio jurídico, ya que puede adquirir el objeto durante el período de tiempo establecido y por el precio declarado en la solicitud de exportación[81]. Por consiguiente, la Administración, amparada en la facultad conferida por el artículo 33 LPHE, es quien determina la conclusión del contrato de compraventa, al formalizar la aceptación expresa de la OVI.

Por el contrario, Alonso Ibáñez rechaza la calificación de esta como un derecho de opción legal de compra, al considerar que carece de sustrato negocial, toda vez que no existe una declaración de voluntad expresa del solicitante dirigida a transmitir el bien a la Administración[82]. En su análisis, sostiene que la adquisición forzosa de un bien cuyo propietario no pretendía enajenar, sino únicamente exportar —salvo en los supuestos de exportación temporal con posibilidad de venta—constituye una intervención *ex lege* en la propiedad privada, resultando cuestionable en ausencia de criterios normativos que orienten a los titulares sobre los parámetros de concesión o denegación del permiso. Sin embargo, no puede obviarse que el propietario inicia el procedimiento de exportación de manera voluntaria, con pleno conocimiento de la prerrogativa que el artículo 33 LPHE confiere a la Administración y, al presentar la solicitud, declara el valor del bien, que constituirá la base para la eventual aceptación de la OVI. En este contexto, para que una oferta sea jurídicamente completa en el contrato de compraventa, es imprescindible la determinación tanto de la cosa como del precio; requisitos que se cumplen en la solicitud de exportación, ya que en el formulario correspondiente se describe el bien de manera sucinta y se fija su valor, estableciendo así el precio al que la Administración puede ejercer su facultad de adquisición preferente.

En cuanto al plazo de aceptación, el cómputo de los seis meses se inicia desde la denegación del permiso de exportación. No obstante, la jurisprudencia ha determinado

venta en el extranjero, la solicitud de la autorización sí producirá el efecto de constituir una oferta de venta irrevocable a favor de la Administración (artículo 50.1 RD 111/1986).

[81] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 3.ª), de 27 de octubre de 1989. Citado en: Bergel Sáinz de Baranda, Y., Op. cit. (2019), Pág. 23.

[82] Alonso Ibáñez, M. R., *Op. cit.* (1992), Págs. 337-338.

que la OVI se configura desde *la presentación de la solicitud de exportación y la declaración del valor del bien*, y no a partir de la denegación del permiso. En esta línea, la resolución dictada en el *"Desposorio de la Virgen"* confirmó que la OVI queda perfeccionada desde la solicitud, impidiendo al interesado su retirada una vez presentada.[83]

Dicha interpretación resulta cuestionable para Bergel, quien considera que restringe los derechos del solicitante, quien debería poder desistir de la solicitud hasta el momento en que la Administración se pronuncie expresamente[84]. Desde su perspectiva, permitir la retirada de la solicitud no desvirtuaría la finalidad del régimen de exportación, puesto que el bien seguiría protegido dentro del territorio español y, en caso de que el propietario deseara exportarlo en el futuro, no quedaría privado de la posibilidad de presentar una nueva solicitud.

Por último, otra de las consecuencias de la denegación del permiso de exportación es que, el propietario que ha sufrido el daño como consecuencia de dicha denegación podría interponer una acción contra la Administración para reclamar la reparación del daño sufrido. Resulta indiscutible que la prohibición de exportación limita el acceso del bien al mercado internacional, donde las obras de arte suelen alcanzar valores significativamente más elevados que en el mercado español, lo que supone una pérdida económica directa para el titular.

Conforme a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015[85], el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige que el daño sea real, evaluable económicamente e individualizado, y que derive de una actuación administrativa en ejercicio de potestades públicas, ya sea como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En consecuencia, para que la acción prospere, el propietario deberá acreditar de manera fehaciente: (i) la existencia de un daño patrimonial real y efectivo; (ii) que dicha lesión constituye un daño ilegítimo y (iii) la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el perjuicio sufrido.

[83] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), de 9 de julio de 2002, rec. núm. 767/2000. Véase ficha técnica en el Anexo IV.
[84] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit*. (2019), Pág. 24.
[85] Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 02/10/2015).

Sin embargo, la jurisprudencia ha rechazado sistemáticamente las reclamaciones interpuestas contra la Administración por este motivo, considerando que los demandantes no han acreditado suficientemente el perjuicio económico sufrido. La prueba del daño patrimonial no se satisface con la mera existencia de una oferta de compra en el extranjero, como se desprende del caso *"San Francisco en éxtasis"*, en el que los propietarios alegaban la existencia de una oferta de adquisición por parte de una entidad francesa por un importe de 5.100.000 euros[86]. No obstante, el tribunal desestimó la pretensión indemnizatoria al considerar que la mera oferta no constituía prueba suficiente del daño patrimonial.

Esta interpretación resulta contradictoria con la doctrina fijada en el caso *"Vista de Dresden"*, en la que se sostuvo que "*los propietarios podrán reclamar, por vía de responsabilidad patrimonial, los perjuicios sufridos si se les presenta una oportunidad de venta más favorable en el extranjero y no pueden culminar la operación por la denegación del permiso de exportación"*, lo que sugiere que la mera existencia de una oferta de compra y la imposibilidad de formalizar la transacción como consecuencia de la denegación[87]. Esta conclusión es coherente, pues si el propietario dispone de una oferta firme y manifiesta su intención de cerrar la operación, debería considerarse acreditado el perjuicio económico derivado de la denegación.

No obstante, a la luz del criterio adoptado en el caso *"San Francisco en éxtasis"*, para que prospere la reclamación será necesario acreditar que la compraventa ya se había perfeccionado y que su ejecución resultó imposible debido a la denegación del permiso. Esta interpretación impone una carga probatoria especialmente exigente, pues no solo obliga al propietario a demostrar la existencia de una relación contractual consolidada, sino que también lo sitúa en una posición de riesgo frente al comprador extranjero, al quedar expuesto a las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento contractual.[88]

[86] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 12 de marzo de 2012, rec. núm. 667/2010, FJ 8.º.
[87] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 7.ª), de 6 de mayo de 2002, rec. núm. 8336/1996, FJ 7.º. Véase ficha técnica en el Anexo V.
[88] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op. cit*. (2019), Pág. 27.

Asimismo, la sentencia exige que se acredite la antijuricidad del daño y su relación de causalidad con la actuación administrativa. En este sentido, el fallo del caso *"San Francisco en éxtasis"* concluyó que la medida cautelar de inexportabilidad adoptada por el Ministerio de Cultura no constituía una revocación arbitraria del permiso de exportación, sino una decisión ajustada a derecho en virtud del artículo 5.3 LPHE y el artículo 51 RD 111/1986[89]. Dicha medida se justificó por el proceso de restauración de la obra, que reveló su alta calidad artística y su incuestionable valor histórico, razones que motivaron la protección cautelar del bien y su posible declaración como BIC.

De este modo, el pronunciamiento judicial refuerza la idea de que la mera existencia de un permiso de exportación no otorga un derecho absoluto a la salida del bien del territorio nacional, especialmente cuando concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la intervención de la Administración en aras de la protección del PHE. En consecuencia, para fundamentar con éxito una reclamación de responsabilidad patrimonial, no solo será imprescindible demostrar la frustración de una operación de compraventa firme, sino que también será necesario rebatir la presunción de legalidad de la actuación administrativa y acreditar que la lesión patrimonial sufrida por el particular era *"antijurídica y no una carga que debía soportar en virtud del interés público subyacente"*.

A la luz de estos precedentes, resulta evidente que la obtención de una indemnización por parte de un propietario afectado por la denegación del permiso de exportación de una obra de arte en España será altamente improbable.

4. RÉGIMEN DE EXPORTACIÓN TEMPORAL DE BIENES DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL.

Siendo el objeto del presente estudio los permisos de exportación de bienes muebles declarados BIC y habiéndose llevado a cabo un análisis exhaustivo del régimen general de exportación de bienes culturales, resulta oportuno centrar la atención en el régimen jurídico de la exportación temporal, conforme a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.

[89] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 12 de marzo de 2012, rec. núm. 667/2010, FJ 8.º.

El régimen jurídico de la exportación temporal se caracteriza por una mayor flexibilidad en comparación con la exportación definitiva, dado que los bienes deben retornar a España una vez expirado el plazo autorizado[90]. Además, la salida de estos bienes con garantía de retorno no solo contribuye a la difusión y reconocimiento del PHE en el ámbito internacional, sino que también favorece políticas de reciprocidad en materia de préstamos culturales, permitiendo el acceso de la ciudadanía española a bienes de relevancia histórica y artística ubicados en el extranjero.

No obstante, como establece el artículo 31.2 LPHE, 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"*, conllevando las consecuencias jurídicas establecidas en el artículo 29 de la misma norma (que estudiaremos *infra*). En este contexto, el principal riesgo inherente a las exportaciones temporales no radica en la pérdida definitiva del bien, sino en los posibles daños que este pueda sufrir durante su transporte y permanencia en el extranjero. Entre estos riesgos pueden señalarse alteraciones derivadas de cambios de temperatura y condiciones ambientales, inadecuada manipulación, emplazamiento deficiente o insuficiencia en la cobertura de seguros, riesgos que adquieren especial relevancia en el caso de exposiciones temporales o traslados de larga duración.

En consecuencia, los criterios para la concesión de una exportación temporal deben diferenciarse de aquellos aplicables a una exportación definitiva. En este contexto, la valoración de la autorización debe atender a la posibilidad de que el bien no regrese en idénticas condiciones a las de su salida.

A estos efectos, resulta imprescindible ponderar los siguientes factores:

(i) La relevancia de la obra dentro del PHE, de modo que, en el caso de bienes de extraordinario valor e importancia pictórica, su exportación debería estar severamente restringida. A modo de ejemplo, obras como *"Las Meninas"* no deberían ser exportadas ni siquiera con carácter temporal.

[90] O exportación temporal con opción de venta, en cuyo caso, de materializarse la transacción, la exportación adquirirá carácter definitivo.

(ii) La titularidad del bien, distinguiendo entre bienes de propiedad pública y privada. En el caso de los primeros, concurren intereses adicionales, como el derecho de acceso a la cultura, que podrían justificar una mayor restricción a su exportación.

Conformemente, el artículo 52.3 RD 111/1986 establece que, para autorizar la salida temporal de bienes de titularidad pública, deberá incorporarse un informe detallado emitido por el responsable del centro o persona autorizada. Dicho informe deberá justificar la conveniencia de la exportación temporal, describir las características del bien, su estado de conservación y las medidas de seguridad adoptadas para garantizar su integridad.

La exportación temporal de bienes de titularidad pública destinados a su exhibición plantea cuestiones de especial complejidad, dado que, además del deber de salvaguardar la integridad del PHE, concurren intereses públicos de relevancia. En este sentido, la singularidad de las obras de arte como bienes no fungibles exige una especial prudencia en la concesión de autorizaciones, siendo necesario extremar las precauciones a medida que aumenta la relevancia e importancia del bien objeto de exportación.

Estas circunstancias han dado lugar a controversias en torno a determinadas exportaciones temporales, entre las que cabe destacar la cesión de *"La Condesa de Chinchón"* de Goya para su exhibición en Italia poco tiempo después de haber sido adquirida por el Estado español[91]. Este caso puso de manifiesto la necesidad de una evaluación rigurosa en la concesión de estos permisos, a fin de conciliar la promoción y difusión del patrimonio cultural con la obligación de preservar y garantizar el acceso público a los bienes que lo conforman.

[91] Tras su adquisición por el Estado español en el año 2000, la obra *"La Condesa de Chinchón"* de Francisco de Goya fue objeto de controversia debido a su pronta salida del Museo del Prado para ser exhibida en Italia. La pintura, adquirida por 4.000 millones de pesetas, permaneció únicamente 17 días en el Prado antes de ser trasladada al Palazzo Barberini en Roma, donde formó parte de una exposición dedicada a Goya hasta el 2 de junio de ese año. Esta decisión generó debate, ya que algunos consideraban prematuro el préstamo de una obra recién incorporada al patrimonio nacional. No obstante, el director del museo en ese momento, Fernando Checa, defendió la medida, destacando el interés cultural y los compromisos previos que justificaban la participación de la obra en la muestra italiana. El País, "'La condesa de Chinchón' deja el Prado para estar 3 meses en Roma", *El País*, 9 de marzo de 2000 (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025). Véase ficha técnica en el Anexo VI.

(iii) El estado de conservación de la obra y su vulnerabilidad frente al traslado. En el supuesto de bienes en mal estado o compuestos por materiales de alta fragilidad, el riesgo de deterioro se incrementa, pudiendo justificar la denegación de la autorización para su exportación temporal.[92]

(iv) El destino y condiciones de emplazamiento del bien durante su permanencia en el extranjero, dado que tanto el país de destino como el lugar de exposición resultan determinantes para la seguridad e integridad del bien.[93]

Un ejemplo ilustrativo se encuentra en el Museo del Prado, que en 2021 recibió en préstamo la obra *"Perseo liberando a Andrómeda"* de Tiziano, perteneciente a la Colección Wallace de Londres, para la exposición *"Pasiones Mitológicas"*. Dado el carácter excepcional del préstamo, se establecieron estrictos protocolos de conservación, incluyendo un riguroso control de la iluminación, regulación precisa de la humedad y temperatura, así como la supervisión continua de expertos en restauración, garantizando así la integridad de la pintura tanto durante su traslado como a lo largo de su exhibición.[94]

Por todo ello, el artículo 31 LPHE autoriza *"la salida temporal de España, en la forma y condiciones que reglamentariamente se determine, de bienes muebles sujetos al régimen previsto en el artículo 5.º de esta Ley"*. Debiendo la concesión de dicha autorización precisar, en todo caso y de manera expresa, tanto el plazo de validez como las garantías necesarias para asegurar el retorno del bien al territorio nacional. Asimismo, mientras permanezca vigente el permiso, los bienes exportados temporalmente quedarán excluidos del ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte del Estado, garantizando así la seguridad jurídica del titular y preservando sus derechos de propiedad.

[92] Estos tres primeros factores a tener en cuenta los ha identificado Álvarez Álvarez, J.L., *Op. cit.* (2004), Pág. 426.
[93] Bergel Sáinz de Baranda, Y., *Op.cit*., (2019). Pág. 14.
[94] La importancia de este préstamo radica en el hecho de que, durante más de un siglo, la Colección Wallace mantuvo una estricta política de no permitir la salida de sus obras de arte, en cumplimiento de las disposiciones testamentarias de su fundadora, Lady Wallace. Sin embargo, en 2019, la institución decidió flexibilizar esta restricción bajo condiciones estrictas de conservación y seguridad, lo que permitió por primera vez el préstamo de piezas a otras instituciones. Museo del Prado, *Pasiones mitológicas: Tiziano, Veronese, Allori, Rubens, Poussin, Velázquez*, 2021, (disponible en Enlace.; última consulta 26/03/2025). Véase ficha técnica en el Anexo VII.

De esta disposición se infiere la exclusión de la posibilidad de exportación temporal de bienes inmuebles, lo que se justifica tanto por la complejidad inherente a su traslado como por el alto riesgo de sufrir daños estructurales durante el proceso.[95]

El procedimiento administrativo para la exportación temporal sigue un esquema idéntico al analizado para la exportación definitiva, si bien presenta particularidades derivadas de la naturaleza transitoria de la salida del bien. En consecuencia, sólo vamos a analizar aquí las especialidades recogidas tanto en el artículo 31 LPHE como en los artículos 52 a 57 RD111/1986.

En lo que respecta a la fase de solicitud, el artículo 52 RD 111/1986 establece los datos que deben consignarse en la petición de exportación temporal. Dichos datos coinciden sustancialmente con los exigidos para la exportación definitiva, si bien destaca la innecesaridad de declarar el valor del bien, dado que en estos casos no se activa el derecho de adquisición preferente por parte de la Administración. No obstante, el solicitante debe consignar de manera expresa y justificada tanto la finalidad como la duración de la exportación temporal, requisitos esenciales para la adecuada evaluación de la solicitud. En el supuesto de bienes de titularidad pública, se impone la obligación de adjuntar un informe detallado elaborado por el responsable del centro de custodia o por la persona autorizada al efecto, en el que se expongan de manera motivada las razones que justifican la salida del bien, se describa su estado de conservación y se detallen las medidas de seguridad implementadas para garantizar su protección durante el período de permanencia en el extranjero.

En lo que respecta a la tramitación del expediente administrativo, el artículo 53 RD 111/1986 remite expresamente a lo dispuesto en el artículo 47 del mismo reglamento, aplicable a las exportaciones definitivas, por lo que resulta procedente atenerse a lo establecido en dicha disposición para la regulación del procedimiento. Basta señalar aquí que, en todo caso, la competencia para autorizar la salida temporal del bien recae exclusivamente en la Administración General del Estado.[96]

[95] López-Carceller Martínez, P. (2001). *La reivindicación de los bienes culturales muebles ilegalmente exportados*. Tirant lo Blanch. Pág. 43.
[96] Bergel Sainz De Baranda, Y., *Op. cit.* (2010), Pág. 545.

Dado el riesgo inherente a la exportación temporal de bienes culturales—principalmente el posible incumplimiento de su retorno o su deterioro durante el traslado—, el artículo 53 RD 111/1986 impone la intervención preceptiva de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, encargada de proponer las condiciones específicas de retorno y las garantías necesarias para su conservación. La obligatoriedad de este procedimiento pone de manifiesto el carácter esencial del informe emitido por la Junta en estos casos, subrayando la importancia de su participación en la protección del patrimonio cultural.[97]

Por último, la resolución de las solicitudes de exportación temporal sigue los lineamientos generales de los artículos 47 y 48 RD 111/1986, con las particularidades recogidas en el artículo 54, que exige que la resolución contemple expresamente las condiciones de retorno del bien y demás garantías que se establezcan para su conservación, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 LPHE.

El artículo 54, apartado b), del RD 111/1986 introduce una salvedad específica en el supuesto de BIC o bienes declarados inexportables, estableciendo que la resolución administrativa deberá ser siempre expresa y requerirá, en todo caso, el dictamen previo de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación. La exigencia de una resolución expresa implica la inaplicabilidad del silencio administrativo positivo previsto en el artículo 49.1 del mismo reglamento, lo cual resulta coherente con la especial relevancia de los bienes objeto de protección, garantizando un control exhaustivo por parte de la Administración.

No obstante, la formulación de la exigencia de un dictamen previo preceptivo de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación "en todo caso" genera cierta incertidumbre interpretativa, en tanto que dicho requisito parece reiterar lo ya dispuesto con carácter general para todas las exportaciones temporales, conforme a lo previsto en el artículo 53 *in fine* del propio reglamento.[98]

Por último, el artículo 54, apartado c), del RD 111/1986 dispone que el permiso de exportación temporal será objeto de anotación, cuando proceda, en el Registro General o

[97] Alegre Ávila, J. M., *Op. cit*. (1994), Págs. 327 y 328.
[98] Benítez de Lugo y Guillén, F. (1988). *El patrimonio cultural español: Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales*. Editorial Comares. Pág. 329.

en el Inventario General, conforme a la clasificación del bien y a las exigencias de control y seguimiento establecidas en la normativa aplicable.

En lo que respecta al período máximo de permanencia en el extranjero, el artículo 56 RD 111/1986 establece que la exportación temporal de bienes culturales podrá autorizarse por un período máximo ininterrumpido de cinco años, con posibilidad de prórroga por períodos de igual o menor duración hasta un máximo de diez años en el caso de BIC, bienes con expediente incoado para dicha declaración o bienes declarados inexportables. Para el resto de bienes, el plazo máximo de exportación temporal podrá extenderse hasta veinte años.

Transcurrido el plazo máximo autorizado, el bien deberá retornar a territorio español a efectos de su examen y verificación del cumplimiento de las condiciones impuestas. Una vez efectuado el retorno, el interesado podrá instar nuevamente la solicitud de autorización de exportación temporal, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.2 RD 111/1986.

No obstante, con carácter excepcional, y cuando así lo justifiquen circunstancias concretas, la Dirección General de Bellas Artes y Archivos podrá acordar la sustitución del retorno del bien por su examen en el extranjero, a través del servicio diplomático español en el país de destino, en los términos previstos en el artículo 56.3 RD 111/1986.

Como hemos señalado anteriormente, el incumplimiento de las condiciones impuestas para el retorno de los bienes exportados temporalmente tendrá como consecuencia la consideración de la exportación como ilícita, conforme a lo dispuesto en el artículo 31.2 LPHE y el artículo 55 RD 111/1986.

La regulación de la exportación temporal presenta un alcance más limitado que el régimen aplicable a las exportaciones definitivas, en tanto que la finalidad última de aquella es asegurar el retorno de los bienes a territorio español. De ahí que las disposiciones específicas que rigen esta figura jurídica estén dirigidas a garantizar, en la medida de lo posible, que el bien regrese en las mismas o mejores condiciones en las que fue exportado. En consecuencia, la inobservancia de los términos impuestos para el retorno no solo implica la recalificación de la operación como una exportación ilícita, sino que además

genera consecuencias jurídicas de especial gravedad, atendiendo a la importancia de la protección del patrimonio cultural y al principio de conservación que informa la normativa aplicable en esta materia. Por esta razón, resulta imprescindible que las autorizaciones de exportación temporal sean otorgadas bajo criterios de máxima rigurosidad, estableciendo condiciones claras, precisas y exhaustivas, que permitan su efectiva supervisión y cumplimiento, minimizando cualquier margen de incertidumbre respecto a la obligación de retorno del bien.[99]

Un ejemplo ilustrativo del régimen de exportación temporal aplicable a los BIC lo constituye el caso del *"Retrato de Michele Marullo Tarcaniota"* atribuido a Sandro Botticelli, perteneciente a la colección de la familia Cambó, que fue ofrecido en venta, sin éxito, en la feria *Frieze Masters* de Londres por un precio estimado de 30 millones de euros. Esta obra, que formó parte del legado artístico reunido por el político y mecenas Francesc Cambó, se encuentra protegida bajo la legislación española, al haber sido declarada BIC, lo que implica que su salida del territorio nacional está sujeta a un estricto régimen de control administrativo. Como se ha señalado previamente, la exportación temporal de bienes con esta calificación requirió la obtención de una autorización expresa por parte de la Administración General del Estado, condicionada al cumplimiento de estrictos requisitos en materia de conservación, seguridad y retorno, con el fin de garantizar la integridad del bien durante su permanencia en el extranjero y su reintegración efectiva en el patrimonio cultural español en los términos fijados en la resolución administrativa correspondiente. En la actualidad, y tras su regreso a España, el retrato se encuentra cedido en régimen de comodato al Museo de Bellas Artes de Valencia por un período inicial de tres años.[100]

[99] Bergel Sainz De Baranda, Y., Op. cit. (2010), Pág. 548.
[100] Moreno, S. G. , "El Botticelli de la familia Cambó, a la venta en Frieze Masters por 30 millones", *ARS Magazine*, 11 de septiembre de 2019, (disponible en Enlace.; última consulta 26/03/2025). Véase ficha técnica en el Anexo VIII.

IV. EXPORTACIÓN ILÍCITA DE BIENES CULTURALES.

En el presente capítulo, se abordará el análisis exhaustivo de las diversas consecuencias jurídicas derivadas de la exportación ilícita de bienes culturales pertenecientes al PHE. En particular, se examinará la calificación de dicha conducta como infracción administrativa o como delito de contrabando, conforme a la normativa vigente. Asimismo, se analizará el régimen jurídico aplicable a la adquisición de la propiedad de los bienes ilegalmente exportados por el Estado, así como los mecanismos legales para su restitución a los países de origen o a sus legítimos propietarios, en atención a los principios del derecho internacional y de protección del patrimonio cultural.

1. RÉGIMEN SANCIONADOR.

El punto de partida para la regulación del control sobre la exportación del patrimonio cultural radica en la definición misma del concepto de exportación, previamente analizado. Conforme al artículo 5 de la LPHE, se considera exportación *"la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español".* Dicho concepto, como se ha examinado, posee un alcance amplio, comprendiendo toda salida material de un bien cultural perteneciente al Patrimonio Histórico Español, con independencia de su carácter temporal o definitivo.

En consecuencia, autores como Anguita Villanueva han desarrollado un razonamiento basado en el *argumentum a contrario*, sosteniendo que la exportación ilícita se configura cuando un bien cultural es sustraído del territorio de un Estado en contravención de su normativa en materia de exportación. Este enfoque refuerza la idea de que la licitud de la exportación se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación aplicable, de modo que cualquier incumplimiento de tales disposiciones transforma el acto en una infracción administrativa o, en su caso, en un ilícito penal, dependiendo de la gravedad de la transgresión normativa.[101]

En este sentido, se considerará ilícita la exportación de bienes expresamente inexportables, así como la exportación realizada sin la correspondiente autorización, ya sea por omisión en su solicitud o porque la autorización haya sido denegada por incumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente. Asimismo, se incluirá

[101] Anguita Villanueva, L. A., *Op. Cit*. (2006), Pág. 291.

en esta categoría el incumplimiento de las condiciones de retorno y de los plazos establecidos en los permisos de salida temporal, dado que ello supone una vulneración de los términos en que la exportación fue concedida.

El régimen sancionador aplicable a estas infracciones se encuentra regulado en el Título IX de la LPHE, a partir del artículo 75 y siguientes. En particular, el artículo 75.1 LPHE establece que: *"la exportación de un bien mueble integrante del Patrimonio Histórico Español que se realice sin la autorización prevista en el artículo 5.º de esta Ley constituirá delito, o en su caso, infracción de contrabando, de conformidad con la legislación en esta materia"*.[102]

En este sentido, la distinción entre la intervención del orden administrativo-sancionador y la del orden penal se determina conforme a los criterios establecidos en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (en adelante, LORC)[103], dado que el delito de contrabando no se encuentra tipificado en el Código Penal (en adelante, CP).

A este respecto, el artículo 2.2 a) de la LORC dispone que *"cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 50.000 euros, los que (...) exporten o expidan bienes que integren el Patrimonio Histórico Español sin la autorización de la Administración competente cuando ésta sea necesaria, o habiéndola obtenido bien mediante su solicitud con datos o documentos falsos en relación con la naturaleza o el destino último de tales productos o bien de cualquier otro modo ilícito"*. De este modo, se fija un umbral económico de 50.000 euros como criterio diferenciador entre la sanción administrativa y la responsabilidad penal.[104]

[102] El hecho de que los artículos 75.1 y 29.1 LPHE –como se analizará infra– se refieran exclusivamente a bienes muebles no implica que la salida ilícita de bienes inmuebles carezca de las mismas consecuencias jurídicas. En este sentido, no cabe duda de que los BIC, aquellos declarados inexportables y los inmuebles con más de 100 años de antigüedad se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación del mencionado articulado, en virtud de la remisión expresa que estos preceptos realizan al artículo 5 LPHE. En ello abunda que las normas que regulan la recuperación de bienes ilegalmente exportados se ocupan también del patrimonio inmobiliario (*vid*. art. 1.a), 1.b) A)1ª y 2ª de la Ley 36/94; y Anexo A.1,2 y 4 de la Directiva 97/3/CEE).

[103] Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1995).

[104] Conformemente, la determinación del valor de los bienes exportados ilegalmente, realizada por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, órgano dependiente

Así, cuando el valor del bien objeto de exportación ilícita sea igual o superior a 50.000 euros, la conducta será constitutiva de delito de contrabando. En tal supuesto, el responsable será castigado con penas de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos ilegalmente exportados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 LORC. Asimismo, la imposición de las penas se realizará en su mitad superior para los casos previstos en el artículo 2.2 a) LORC.

Por el contrario, si el valor de los bienes es inferior a 50.000 euros, la conducta se considera una infracción administrativa de contrabando, según el artículo 11.1 LORC. Estas infracciones se clasifican en leves, graves o muy graves, dependiendo del valor de los bienes, conforme al artículo 11.2 LORC. Las sanciones correspondientes se impondrán de manera proporcional al valor de los bienes, tal como establece el artículo 12 LORC.

Finalmente, si la exportación ilegal no constituye delito, se tratará de una infracción administrativa a tenor del artículo 76.1 LPHE. En estos casos, la infracción será sancionada con multa del tanto al cuádruplo del valor del daño causado cuando la lesión al PHE sea económicamente valorable. En los casos en los que no resulte aplicable la multa proporcional al valor del daño, se impondrán una sanción pecuniaria de hasta 601.012,10 euros en los supuestos regulados en el artículo 76.3 LPHE. De acuerdo con el artículo 77 LPHE, las sanciones administrativas requerirán la tramitación de un expediente con audiencia del interesado, garantizando así el principio de contradicción y defensa. Además, las sanciones serán proporcionales a la gravedad de la infracción, considerando las circunstancias personales del sancionado y el perjuicio causado o potencialmente causado al PHE. Cabe señalar que el incumplimiento de las condiciones de retorno en las autorizaciones temporales sólo puede constituir una infracción administrativa, ya que no se encuentra tipificado como delito de contrabando en la LORC ni en el CP.

---

de la Administración del Estado, reviste una importancia crucial para la calificación jurídica de la infracción, al constituir el elemento clave para establecer la aplicación del régimen sancionador administrativo o del ilícito penal de contrabando (*ex*. artículo 75.2 LPHE).

De este modo, el régimen administrativo-sancionador asegura una respuesta proporcionada y diferenciada en función de la gravedad de la infracción y de su impacto sobre el PHE, reservando la calificación penal para aquellos supuestos en los que se supere el umbral económico establecido en la legislación de contrabando.

2. ADQUISICIÓN *OPE LEGIS* DE LOS BIENES CULTURALES ILÍCITAMENTE EXPORTADOS.

La exportación ilegal de un bien cultural perteneciente al PHE conlleva una consecuencia de máxima gravedad: la pérdida automática del derecho de propiedad en favor del Estado. Así lo establece el artículo 29.1 LPHE, que dispone: *"Pertenecen al Estado los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español que sean exportados sin la autorización requerida por el artículo 5.º de esta Ley. Dichos bienes son inalienables e imprescriptibles"*.

En virtud de este precepto, la transferencia de titularidad opera *ope legis* desde el momento mismo de la exportación ilegal, sin necesidad de acto administrativo o resolución judicial adicional, consolidando así el dominio estatal sobre el bien en cuestión.

Desde una perspectiva normativa y estratégica, el apartado primero del artículo 29 LPHE cumple dos funciones esenciales. En primer término, actúa como un mecanismo disuasorio de especial intensidad, desincentivando cualquier intento de eludir las restricciones impuestas por la normativa sobre exportación de bienes del PHE. En segundo lugar, establece una consecuencia jurídica de especial severidad para los propietarios que incumplen la ley, privándolos de manera irreversible de sus derechos sobre el bien exportado ilegalmente.

No obstante, la jurisprudencia ha matizado la naturaleza de esta disposición, negando su carácter sancionador. En este sentido, se ha declarado que: *"(...) en sede administrativa no cabe hablar de sanción dado que no se ha incoado ningún expediente sancionador y no se trata aquí de una sanción propiamente dicha, sino de una recuperación que beneficia al Estado, y perjudica al exportador sin autorización al producirse un cambio de «status» jurídico en la titularidad de los bienes, habiéndose limitado la*

Administración a aplicar estrictamente el artículo 29 de la Ley 16/85; debiendo destacarse que la actuación administrativa es independiente de la penal por lo cual, la absolución en una causa penal de contenido económico, no afecta a la recuperación de un bien perteneciente al Patrimonio Histórico Español extraído de la nación sin permiso administrativo, todo lo cual se deduce con claridad del análisis de la norma legal cuando se observa que el art. 29 que atribuye al Estado la titularidad del bien exportado ilegalmente, está situado dentro del Título III de la Ley 16/1985, mientras que el procedimiento sancionador figura en el Título IX".[105]

Por consiguiente, la exportación ilegal de bienes muebles pertenecientes al PHE genera dos efectos jurídicos fundamentales: (i) la adquisición inmediata y automática por parte del Estado de la propiedad del bien exportado, con la consiguiente extinción del derecho de propiedad del exportador o propietario original, y (ii) la declaración de inalienabilidad e imprescriptibilidad de dicho bien, lo que impide cualquier transmisión posterior y lo sustrae del tráfico jurídico ordinario.

Sobre esta adjudicación automática del bien al Estado, algunos autores, como Alonso Ibáñez, han identificado en ella una figura análoga al decomiso, en tanto que opera como consecuencia directa de la comisión de una infracción administrativa de la máxima gravedad dentro del ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, dicha asimilación no ha sido plenamente acogida por la doctrina mayoritaria, que enfatiza la diferencia conceptual entre el decomiso, de naturaleza punitiva, y la atribución *ex lege* de la titularidad estatal, basada en la necesidad de preservar la integridad del PHE.[106]

Por su parte, la declaración de imprescriptibilidad tiene por objeto impedir que los bienes exportados puedan ser adquiridos por usucapión en el país de destino, mientras que la declaración de inalienabilidad persigue un fin análogo, esto es, evitar la adquisición válida de dichos bienes en el extranjero. Sin embargo, algunos autores, como Álvarez Álvarez, cuestionan la eficacia de esta última declaración frente a terceros adquirentes de buena fe en el país de destino. En este sentido, cabe plantearse si la posición del tercero adquirente de buena fe podría verse afectada por la aplicación de esta normativa, del mismo modo

[105] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª), de 3 de noviembre de 2004, rec. núm. 1090/2002, FJ 7.º.
[106] Alonso Ibañez, M.R., *Op. cit* (1992), Pág. 346.

en que, en nuestro país, un tercero en igual condición podría no perder su derecho frente a la aplicación de una norma extranjera de contenido análogo. No obstante, esta cuestión podría resolverse en aquellos casos en los que existan Convenios o Tratados internacionales suscritos por los Estados involucrados, como ocurre con la normativa de la Unión Europea relativa a la restitución de bienes ilegalmente exportados, que estudiaremos *infra*.[107]

Adicionalmente, Alegre Ávila sostiene que la inalienabilidad constituye una declaración *ad cautelam*, cuyo propósito es reforzar la titularidad de la Administración del Estado sobre los bienes en cuestión. Su eficacia se mantendría mientras la Administración no haya recuperado la posesión del bien ilegalmente exportado, pero no desde el momento en que se logre dicha recuperación, pues a partir de entonces el bien ingresaría en el régimen ordinario de titularidad pública.[108]

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, el tercer apartado del artículo 29 establece la posibilidad de que los titulares previos puedan recuperar los bienes que hayan sido objeto de exportación ilícita, siempre que acrediten fehacientemente su pérdida o sustracción previa. En todo caso, dichos titulares estarán obligados a sufragar los gastos derivados del proceso de recuperación y, en su caso, a reembolsar el precio abonado por el adquirente de buena fe. Asimismo, la norma dispone una presunción legal de pérdida o sustracción respecto de aquellos bienes exportados ilegalmente que ostenten titularidad pública.

Resulta de especial interés traer a colación el pronunciamiento del TS en el asunto conocido como el caso *"La Virgen del huso"*, relativo a la exportación ilícita de diversas obras pictóricas, que actualmente forman parte de la colección del Museo Nacional del Prado (*La Virgen del huso,* de Luis de Morales, 1566; *Cristo, Varón de Dolores*, de Luis de Morales, 1566; *La Curación de Tobías*, de Bernardo Strozzi, 1640-1644; y *San Juan y el Niño Jesús besándose*, de Joos van Cleve, siglo XVI)[109]. Dichas obras pertenecían a

[107] Álvarez Álvarez, J. L., *Op. cit.* (1989), Pág. 346. Citado en Carrancho Herrero, M. T. (2007), La exportación ilegal, en *Op. cit*., Dykinson.
[108] Alegre Ávila, J. M., *Op. cit.* (1994), Pág. 324.
[109] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 7.ª), de 30 de octubre de 2006, rec. núm. 4543/2001, FJ 5.º. Véase ficha técnica en el Anexo IX.

una comunidad hereditaria, dentro de la cual se determinó que únicamente dos de los coherederos habían llevado a cabo la exportación ilícita de los bienes.

En su resolución, el TS realiza una interpretación del artículo 29.3 LPHE, señalando que los coherederos demandantes no estaban obligados a acreditar de manera plena y concluyente la sustracción ilícita de los bienes. En su lugar, para el reconocimiento del derecho a instar la devolución o cesión de los bienes exportados sin la preceptiva autorización, bastaba con que se acreditara: (i) el derecho preexistente de los interesados, en este caso, su condición de miembros de la comunidad hereditaria titular de los bienes; y (ii) la inexistencia de indicios que los vincularan con la exportación ilícita de las obras.

Por su parte, la Abogacía del Estado sostenía una interpretación rigurosa del artículo 29.3 LPHE, argumentando que el reconocimiento del derecho a la cesión o devolución de los bienes requería una prueba plena y concluyente de la sustracción ilícita, así como la total desvinculación del solicitante respecto de dicha actividad. Sostenía, además, que los dos demandantes no habían probado la pérdida o sustracción ilegal de los cuadros, por lo que no se cumplían los requisitos exigidos para la restitución de los bienes. De acuerdo con esta interpretación, la devolución solo procedería tras la previa tramitación y resolución de un procedimiento penal que acreditase de manera definitiva la comisión de un ilícito contra el derecho de propiedad y la condición de perjudicado del reclamante.

El TS, sin embargo, rechaza esta interpretación estricta, al considerar que una lectura excesivamente restrictiva del artículo 29.3 LPHE supondría una limitación desproporcionada del derecho de propiedad. En este sentido, señala que *"(...) el apartado 1 del artículo 29 de la Ley del Patrimonio Histórico Español -que los bienes exportados sin autorización pasen a pertenecer al Estado- tiene un contenido netamente desfavorable o de gravamen con respecto al derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución, si la excepción o salvedad prevista en el apartado 3 del mismo artículo 29 fuese interpretada de esa forma tan restrictiva como propugna la Abogacía del Estado se estaría acentuando injustificada y desproporcionadamente la limitación de aquel derecho"*.

En consecuencia, se confirmó la sentencia del TSJ, que estableció que los dos herederos demandantes no habían intervenido en la exportación ilícita llevada a cabo por terceros

—dos miembros de la comunidad hereditaria— y que, en virtud del artículo 29.3 LPHE, tenían derecho a la restitución de los bienes en la proporción que les correspondía.[110]

Cabe señalar que, en aquellos supuestos en los que no proceda la cesión a los anteriores titulares conforme a lo dispuesto en el artículo 29.3 LPHE, los bienes recuperados serán destinados a un centro público, previa emisión del correspondiente informe por parte del Consejo del Patrimonio Histórico, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.4 LPHE.

3. RESTITUCIÓN DE LOS BINES CULTURALES EXPORTADOS ILÍCITAMENTE.

El apartado segundo del artículo 29 LPHE establece que *"corresponde a la Administración del Estado realizar los actos conducentes a la total recuperación de los bienes ilegalmente exportados"*. Según autores como Magán Perales, esta disposición encuentra su fundamento en la competencia exclusiva del Estado en materia de exportación, reconocida en el artículo 149.1.28ª de la CE. En ese sentido, conviene recordar que la propia la carta magna atribuye al Estado la *"defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación"*.[111]

La labor de recuperación, correspondiente a la Administración General del Estado, ha sido analizada en múltiples ocasiones por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, que es el órgano jurisdiccional encargado de conocer los actos dictados por la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Cultura. En sus resoluciones, el Tribunal ha subrayado que las actuaciones administrativas de protección, derivadas del artículo 29.2 LPHE operan con independencia de la eventual persecución penal de las conductas que puedan constituir un delito de contrabando de bienes del PHE, actualmente tipificado en la LORC.

[110] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9.ª), núm. 300/2001, de 19 de abril de 2001, rec. núm. 1383/1995.
[111] Magán Perales, J. M.ª A. (2001). *La circulación ilícita de bienes culturales*. Lex Nova. Pág. 248.

Así, 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 TSJ 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 sobe 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 Ley 16/1985"*, de modo que *"el Juzgado de lo Penal, al tiempo que dejaba sin efecto la intervención judicial que pesaba sobe la colección de monedas, acordó deducir testimonio de la sentencia dictada y remitirlo al Mº de Educación y Cultura, con lo cual se abría paso a la actuación administrativa posterior que declaró la referida colección perteneciente al Patrimonio Histórico y de propiedad estatal por razón de su exportación ilegal, conforme se dispone en el citado art. 29.1 de la Ley"*.

En este contexto, entre las herramientas que tiene el Estado español para ejercer esa *"actuación administrativa"*, destaca esencialmente 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, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60 (en adelante, la Ley 1/2017)[112], de manera análoga a lo que anteriormente 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 Europea (en adelante, la Ley 36/1994 y Directiva 93/7 CEE)[113].

La Directiva 93/7 CEE, siendo un primer paso hacia una cooperación entre Estados miembros, introduce un sistema comunitario para proteger los bienes culturales pertenecientes a estos. Pese a ello, las bajas cifras de comunicación de restituciones por

[112] 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, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 (BOE núm. 93, de 19 de abril de 2017).

[113] 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 (DOCE núm. 74, de 27 de marzo de 1993). 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 (BOE núm. 307, de 24/12/1994). (Disposiciones derogadas)

parte de los países mostraron las importantes carencias existentes en materia de cooperación y de consulta entre las autoridades centrales nacionales. Documentos como el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, 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.[114]

Un informe anterior constató, además, que los actos jurídicos derivados de la transposición de la Directiva tuvieron un impacto marginal en la reducción del comercio ilícito de bienes culturales. No obstante, subrayó que una mejor estructuración de la cooperación administrativa y del intercambio de información entre autoridades nacionales podría mejorar la eficacia de la Directiva y del Reglamento comunitario.[115]

En España, la aplicación de la Directiva puso de manifiesto las limitaciones del sistema para obtener la restitución de bienes culturales, lo que contribuyó a la necesidad de revisar el marco normativo.

Por estas razones, en el ámbito comunitario se aprobó la Directiva 2014/60/UE y, en el ámbito nacional, su transposición dio lugar a la Ley 1/2017, con el propósito de corregir las deficiencias detectadas y, 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"*; y, por otro, establecer el régimen jurídico de *"la acción de restitución que se pueda presentar ante las autoridades*

[114] 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.
[115] 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.

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".

Así, la actual Directiva 2014/60/UE introduce diversas modificaciones, entre las que destacan las siguientes.

En primer lugar, se elimina el anexo de categorización de bienes culturales, suprimiendo así 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"*.[116]

Se incorpora, asimismo, la designación de una autoridad central por cada Estado miembro para el desempeño de las funciones previstas de la actual Directiva. En consonancia con esta disposición, el artículo 3.1 Ley 1/2017 atribuye la condición 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"*. No obstante, la condición de autoridad central, a los efectos del mencionado precepto, debe entenderse actualmente atribuida a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes, que, conforme al artículo 5.1 a) del Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, ostenta la competencia en materia de aplicación del régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico en el ámbito de la Administración General del Estado.[117]

Además, se incorpora el Sistema de Información del Mercado Interior (en adelante, IMI), previéndose la implementación de una 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. Así pues, el artículo 4 Ley 1/2017 señala que la misma autoridad central también podrá emplear el IMI para divulgar información pertinente relacionada con casos

[116] López-Carceller Martínez, P., *Op. cit.* (2001), Pág. 81.
[117] Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2024).

sobre bienes culturales que hayan sido robados o que hayan salido de forma ilegal del territorio del Estado miembro.

Adicionalmente, otra de las modificaciones más destacables es la ampliación del plazo para el ejercicio de la acción de restitución, extendiéndose de un año a tres años, contados desde la fecha en la que el Estado miembro de origen haya tenido conocimiento del lugar en el que se encuentra el bien y de la identidad de su poseedor o tenedor. Sin embargo, se mantiene el *dies a quo*, con la salvedad de que, si anteriormente se exigía el conocimiento por *"el Estado miembro requirente"*, ahora se precisa que dicho conocimiento debe recaer en *"la autoridad central competente del Estado miembro requirente"*.

Resulta relevante citar un pasaje de la sentencia del caso conocido como *"La campana de la Carabela Santa María"*, relativo a la acción reivindicatoria ejercida por la República de Portugal sobre la campana que, presuntamente, perteneció a la carabela Santa María. En dicha sentencia se establece que *"el dies a quo para el cómputo de la prescripción de un año que para el ejercicio de la acción (...), no puede ni debe ser la fecha en que las autoridades portuguesas 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"*[118]. Asimismo, la doctrina ha reafirmado que *"estos dos requisitos son acumulativos, es decir: el plazo de prescripción sólo comenzará a transcurrir cuando el Estado tenga conocimiento de ambas circunstancias"*.[119]

Antes de abordar cuestiones clave como la determinación del *locus originis* de la campana, la legitimación activa, la ley aplicable y la posible indemnización en caso de una sentencia favorable, el presente trabajo no se centrará en desarrollar estos aspectos específicos del caso. No obstante, autores como Fuentes Camacho han llevado a cabo un análisis detallado de estas cuestiones en relación con el mencionado litigio.[120]

[118] Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 9.ª), núm. 371/2008, de 21 de julio de 2008, rec. núm. 545/2007, FJ 3.º. Confirmada por Auto del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil), de 26 de enero de 2010, rec. núm. 1983/2008. Véase ficha técnica en el Anexo X.
[119] López-Carceller Martínez, P., *Op. cit*. (2001). Pág. 87.
[120] 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*, (10), 239–256.

Finalmente, se concede —a través del artículo 10 de la actual Directiva y 11.2 de la Ley 1/2017— 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. No obstante, dado que el principio general es la restitución, *"de nada sirve que el poseedor alegue su buena fe"* para evitar o rechazar la devolución del bien. Por esta razón, *"habida cuenta de los perjuicios que la restitución puede acarrear para el poseedor de buena fe"*, se prevé este medio resarcitorio.[121]

El referido artículo 10, concluye señalando que "*el Estado miembro requirente deberá pagar esa indemnización en el momento de la restitución"*. Sin embargo, la Ley 1/2017 no transpone literalmente este precepto, sino que introduce una diferenciación en su artículo 13 en función de si el requirente es el Estado español u otro Estado miembro.

En el primer supuesto, cuando el Estado español actúa como requirente, la indemnización deberá satisfacerse en el momento en que sea firme la sentencia de restitución, consignando su importe junto con los gastos de conservación del bien cultural reclamado. Conforme al artículo 207.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), una sentencia es firme cuando no cabe recurso alguno contra ella, lo que puede ocurrir de forma inmediata o una vez transcurrido el plazo para recurrir. Dado que la firmeza de la sentencia precede a la ejecución, el momento del pago de la indemnización será anterior al de la restitución, salvo que se acuerde la ejecución provisional. Esto coloca al Estado español en una posición menos favorable que la prevista en la Directiva, que contempla la simultaneidad entre restitución e indemnización. En el segundo supuesto, cuando el Estado requirente es otro Estado miembro, la Ley 1/2017 establece que el pago de la indemnización equitativa será un requisito previo para la ejecución de la sentencia. Es decir, la restitución solo podrá llevarse a cabo una vez que el Estado miembro requirente haya abonado la indemnización prevista en el artículo 11.2. Esta disposición tampoco se ajusta estrictamente al principio de simultaneidad entre restitución y pago exigido por el artículo 10, cuarto párrafo, de la Directiva. Más bien, parece que la Ley 1/2017 ha incorporado el principio *solve et repete*, propio del ordenamiento procesal español, según el cual el pago debe realizarse antes de la ejecución, como señala Magán Perales.[122]

[121] López-Carceller Martínez, P., *Op. cit.* (2001), Pág. 89.
[122] Magán Perales, J. M.ª A., *Op. cit.* (2001), Pág. 497.

En términos generales, la transposición de la Directiva 2014/60/UE ha supuesto un avance en la protección del patrimonio cultural, aunque su efectividad en el largo plazo dependerá no solo de su regulación jurídica, sino del compromiso de las Administraciones Públicas en dotar de los recursos necesarios para su adecuada aplicación. Autores como Pons Portella han señalado que la eficacia de estos mecanismos no reside exclusivamente en su desarrollo normativo, sino en la existencia de medios materiales y humanos suficientes para su implementación.[123]

En el ámbito internacional, la protección y defensa del patrimonio cultural requiere la aplicación de los principios de cooperación internacional, derivados de los Convenios internacionales suscritos por España en la materia.

Destaca en ese sentido el Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente (estudiado *supra*), para subsanar las deficiencias del derecho privado detectadas en la aplicación de la Convención de la UNESCO de 1970. Mientras que la última es un instrumento de derecho internacional público que impone a los Estados firmantes la obligación de adoptar medidas de prevención y represión del tráfico ilícito, el Convenio de UNIDROIT adopta una perspectiva jurídico-privada. Este último permite que los legítimos propietarios o los Estados de origen puedan recurrir directamente a los tribunales de otros Estados firmantes para solicitar la restitución del bien, en contraste con la vía diplomática prevista en la Convención de la UNESCO.[124]

Finalmente, resulta especialmente significativa la Declaración de Terezin de 2009, adoptada por 46 países —entre ellos, España— en el marco de la *Prague Holocaust Era Assets Conference.* Este instrumento no vinculante reafirma el compromiso de los Estados con la justicia histórica, proponiendo principios para la identificación, restitución o compensación de bienes culturales, en particular aquellos confiscados a las comunidades judías durante el Holocausto. Aunque centrada en un contexto histórico específico, la Declaración impulsa un enfoque ético y humanitario, y subraya el deber moral de los

[123] Pons Portella, M. (2019). La restitución de bienes culturales ilegalmente exportados en el contexto de la Unión Europea. *Revista de Estudios Europeos*, (73). Pág. 32.
[124] Estrella Faria, J. A. (2013). *UNESCO, UNIDROIT y la restitución de bienes culturales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 27.

Estados de corregir las injusticias derivadas del expolio y del comercio ilícito de patrimonio cultural, incluso décadas después de los hechos.[125]

Sin embargo, la distancia entre estos compromisos éticos y su aplicación práctica queda evidenciada en casos concretos como el del cuadro *"Rue Saint-Honoré, après-midi, effet de pluie"*, obra de Camille Pissarro, actualmente expuesta en el Museo Thyssen-Bornemisza. La pintura fue expoliada por el régimen nazi a la familia Cassirer durante el Holocausto y, pese a los reiterados esfuerzos de sus descendientes por obtener su restitución, los tribunales estadounidenses han resuelto aplicar el derecho español, en virtud del cual la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza habría adquirido legalmente la propiedad del cuadro mediante usucapión ordinaria. Esta interpretación estricta del derecho interno sobre la propiedad contrasta con los principios de justicia histórica promovidos por la Declaración de Terezin, que abogan por la adopción de soluciones equitativas más allá del formalismo jurídico. En este sentido, la jueza Callahan, en su voto particular dentro del procedimiento seguido en los Estados Unidos, expresó con claridad que: *"España, (...) al firmar la declaración de Terezin (...), debería haber renunciado voluntariamente al cuadro. Sin embargo, no podemos ordenar el cumplimiento de los Principios de Washington ni de la Declaración de Terezin"*[126]. Una posición análoga mantiene el abogado Mateu de Ros Cerezo, quien sostiene que *"un cuadro saqueado por los nazis no dejará de serlo y alguna medida de reparación debería concederse a los herederos, como homenaje a la familia y a la comunidad internacional judía"*.[127]

[125] United States Department of State. (2009). *Terezín Declaration – Holocaust Era Assets Conference*.
[126] Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito de los Estados Unidos, caso Cassirer v. Thyssen-Bornemisza Collection Foundation, núm. 19-55616, de 9 de enero de 2024. Véase ficha técnica en el Anexo XI.
[127] Mateu de Ros Cerezo, R. (2023). La nueva sentencia judicial sobre el cuadro de Camille Pissarro robado por los nazis y vendido al Barón Thyssen-Bornemisza y posteriormente al Estado español. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (27). Pág. 397.

V. CASO *"ECCE HOMO"* DE CARAVAGGIO.

En el presente apartado se abordará el mediático caso de la aparición de un supuesto Caravaggio, descubierto en la casa de subastas Ansorena el 8 de abril de 2021, en Madrid. La obra, inicialmente atribuida al círculo de José de Ribera[128], siglo XVII, y catalogada bajo el título *"La coronación de espinas"*, generó gran expectación en el ámbito del mercado del arte y la protección del patrimonio cultural, al suscitar dudas sobre su verdadera autoría y su posible valor histórico y artístico.

Este caso ejemplifica el objetivo del presente trabajo: demostrar de forma práctica la aplicación de la LPHE y su reglamento de desarrollo, en lo que respecta al tratamiento jurídico de los BIC, a través de la intervención de las autoridades y la adopción de medidas cautelares en relación con la disposición del bien cultural.

1. HISTORIA.

La obra pictórica *"Ecce homo"*, atribuida a Michelangelo Merisi da Caravaggio, presenta un recorrido histórico caracterizado por múltiples cambios de titularidad, atribuciones controvertidas y un reciente resurgimiento en el ámbito del mercado del arte[129]. A continuación, se presenta un resumen de los principales hallazgos documentales y análisis de la trayectoria de la obra, fundamentado en el informe elaborado por la Real Academia de San Fernando (en adelante, la Academia) a petición de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.[130]

De acuerdo con diversas fuentes documentales, la obra habría sido ejecutada en el siglo XVII en Italia, presuntamente por encargo de la familia Massimo. Bellori, en su tratado sobre la vida y obra de Caravaggio, menciona la existencia de un Ecce Homo realizado para dicha familia, el cual posteriormente habría sido trasladado a España; no obstante,

[128] Significa que, según la evaluación de la casa de subastas, la obra fue ejecutada por un artista distinto a José de Ribera, pero que adoptó su estilo, técnica y enfoque pictórico. Además, también indica que la pieza fue realizada en la misma época en la que Ribera estuvo activo, lo que refuerza su conexión estilística y contextual con el maestro, aunque sin atribuirle directamente la autoría.
[129] Véase ficha técnica en el Anexo XII.
[130] Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. (2021). *Informe de la Comisión de Monumentos y Patrimonio Histórico sobre el cuadro del "Ecce Homo", atribuido a Michelangelo Merisi da Caravaggio.* Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Pág. 3-17.

no existen pruebas fehacientes que vinculen dicho traslado con la obra objeto de análisis.[131]

Uno de los primeros registros documentados de un Ecce Homo atribuido a Caravaggio en España se encuentra en el inventario de bienes del Conde de Castrillo, virrey de Nápoles entre 1653 y 1659, quien consolidó una relevante colección artística. En dicho documento, fechado en 1657, se describe un Ecce Homo con Pilatos y un soldado, enmarcado en ébano, identificado como original del *"maestro Michelangelo Caravaggio"*. Sin embargo, la correspondencia exacta entre esta pintura y la que posteriormente ingresó en la Academia no ha podido ser corroborada con certeza.

Durante el siglo XVIII y principios del XIX, la obra fue registrada en múltiples ocasiones dentro de los fondos de la Academia, bajo títulos y descripciones que, con el paso del tiempo, presentaron diversas variaciones. En 1823, el lienzo fue objeto una permuta aprobada por la Academia, a través de la cual el político Evaristo Pérez de Castro entregó a la institución un *"San Juan Bautista"*, atribuido a Alonso Cano, a cambio del *"Ecce Homo"*. En este contexto, es necesario tener en cuenta las diversas obras que el político seleccionó para ser objeto del intercambio. De todas ellas, el *"Ecce Homo"*, que fue objeto de un proceso exhaustivo para localizar su origen, era la única que aparecía en el catálogo de la Academia con diferentes dimensiones en distintas fechas, lo que generó dudas sobre su posible alteración física[132]. Ante esta situación, la Comisión designada para evaluar la permuta concluyó que, si bien no era posible determinar con certeza la procedencia del cuadro, su intercambio no representaba un perjuicio para la colección de la Academia, dado que la recepción del Cano encajaba en el gusto académico predominante en la época.

Tras la salida de la obra de la Academia, la pintura desaparición de los registros oficiales, sin que existan constancias documentales precisas sobre su ubicación o transmisiones de propiedad posteriores. Su rastro, antes de su reaparición en el mercado, solo vuelve a aparecer en el inventario testamentario del referido político, elaborado en 1849, donde figura con una tasación de 16.000 reales, junto a obras de distinta índole y tasación.

[131] Bellori, G. P. (1672). *Le vite de' pittori, scultori et architetti moderni*. Marcardi. Pág. 208.
[132] Indagación que estuvo a cargo del conserje de la Academia, José Manuel de Arnedo, quien también era profesor de escultura en la institución.

En abril de 2021, la obra fue incluida en el lote 229 de una subasta organizada por la Casa Ansorena, donde fue catalogada con una atribución al círculo de José de Ribera y un precio de salida de 1.500 euros.

En un primer momento, la obra pasó desapercibida para el público en general, y aunque algunos pudieron advertir que su calidad era superior a la estimación inicial, no se produjo ninguna reacción destacable en el ámbito público. Sin embargo, un informe emitido por el Museo del Prado destacó la existencia de *"evidencias documentales y estilísticas suficientes"* para sospechar que la autoría correspondería en verdad a Caravaggio.[133]

De igual forma, diversos medios italianos, entre ellos *La Repubblica* e *Il Corriere della Sera*, informaron que la pintura podría ser en realidad una obra original de Caravaggio. Esta hipótesis se sustentaba en las declaraciones de expertos como Vittorio Sgarbi y María Cristina Terzaghi, quienes apuntaron a la calidad técnica y estilística del lienzo como indicios de una posible autoría del maestro lombardo.

El revuelo generado por esta revelación llevó a la inmediata retirada de la obra de la subasta. Según declaraciones de la propia casa Ansorena: "*Se ha retirado el lote porque es necesario comprobar y estudiar la pieza con mayor profundidad. Los propietarios tenían dudas"*. Sin embargo, la retirada no se debió únicamente a la incertidumbre sobre su atribución, sino también a la rápida intervención de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Ministerio de Cultura, que declaró la pintura como inexportable, impidiendo su salida de España mientras se realizaban estudios más exhaustivos sobre su origen y autenticidad.[134]

2. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

Un día antes de la celebración de la subasta, el 7 de abril de 2021, la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Cultura y Deporte, mediante Orden Ministerial dictada

[133] Pulido, N., "El Prado ve «fundadas razones» para atribuir a Caravaggio el cuadro que iba a salir a subasta por 1.500 euros", *ABC cultura*, 14 de abril de 2021. (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025).
[134] Rayón, F., "Jaime Mato, director de Ansorena: 'Ya hemos recibido algunas ofertas por el cuadro' ", *ARS Magazine*, 22 de abril de 2021. (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025).

en la misma fecha, y a propuesta de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, declaró inexportable, como medida cautelar, el lote 229 de la subasta 409 de la sala Ansorena, prevista para el 8 de abril de 2021, en aplicación del artículo 51 del Real Decreto 111/1986.

Correspondientemente, la orden ministerial instó a la Comunidad de Madrid a incoar expediente para iniciar el procedimiento de clasificación y protección del bien cultural.

Así, a 9 de abril de 2021, la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, incoó el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural de la pintura correspondiente al lote 229, de la subasta 409, de la sala Ansorena, del día 8 de abril de 2021, integrado por una obra del círculo de José de Ribera, *"La coronación de espinas"*, atribuible a Michelangelo Merisi da Caravaggio con el título *"Ecce Homo"*. La incoación del expediente incluyó la descripción del bien objeto de declaración, el estado de conservación de la obra, así como los criterios que deberán regir futuras intervenciones y los valores que justifican su protección como BIC.[135]

En cumplimiento del procedimiento administrativo, se dispuso la apertura de un período de información pública por un plazo de un mes, contado a partir de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (en adelante, BOCM). Durante este período, se otorgó audiencia a los interesados, al Ayuntamiento de Madrid y al Consejo Regional de Patrimonio Histórico, con el fin de que cualquier persona con interés legítimo pudiese examinar el expediente. Se solicitó informe a la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando con el propósito de comprobar su conformidad con la declaración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.[136]

Además, se ordenó que la presente Resolución fuera notificada al Registro General de Bienes de Interés Cultural del Ministerio de Cultura y Deporte, así como al Registro de

[135] Comunidad de Madrid. Dirección General de Patrimonio Cultural. (2021, 9 de abril). *Resolución por la que se incoa el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural de la pintura correspondiente al lote 229, de la subasta 409, de la sala Ansorena, del día 8 de abril de 2021, integrado por una obra del Círculo de José de Ribera (s. XVII), "La coronación de espinas", atribuible a Michelangelo Merisi da Caravaggio con el título "Ecce Homo"* (BOCM núm. 88, 14 de abril de 2021).
[136] Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. (BOCM núm. 144, de 19/06/2013) (Disposición derogada).

Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, con el objeto de proceder a su anotación preventiva, a los efectos oportunos.

Con fecha de 14 de abril de 2021, la Academia, cumpliendo con la normativa vigente, hizo público su informe sobre el *"Ecce Homo"*, en el que subraya la relevancia de la obra dentro del patrimonio histórico y artístico, destacando la necesidad de que *"entidades indiscutibles"*, como el Museo del Prado, realizen un análisis más exhaustivo para determinar con certeza su autoría y procedencia. Posteriormente, la Comunidad de Madrid recibe dos informes adicionales en relación con la pintura emitidos por la Real Academia de la Historia y el Museo Nacional del Prado. Los tres informes coinciden en que la confirmación de la autoría de Caravaggio requiere de un extenso análisis técnico.

No obstante, es importante recalcar que, durante el proceso de instrucción se desarrollaron numerosas publicaciones sobre la valoración del bien objeto de declaración. Entre ellas, sobresale el estudio de Maria Cristina Terzaghi, historiadora del arte experta en Caravaggio, quien, al igual que otros especialistas en la obra del maestro italiano, sostuvo la originalidad de la pintura. Sin embargo, todos coinciden en la necesidad de llevar a cabo una restauración y limpieza, así como en la realización de estudios técnicos adicionales para confirmar su autoría con mayor precisión.[137]

En todo caso, y más allá de la certeza sobre su atribución en el momento de su descubrimiento, se confirmó el interés y valores de la pintura que motivaron la incoación del expediente de declaración, debido en gran medida a la ausencia de representación del naturalismo italiano en las colecciones de la Comunidad de Madrid.

Así, con fecha de 22 de diciembre de 2021, el Consejo de Gobierno declaró Bien de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, la obra atribuible a Michelangelo Merisi Da Caravaggio con el título *"Ecce Homo",* identificada como *"La Coronación de Espinas"* del círculo de José de Ribera (s. XVII). Practicando la correspondiente inscripción en el

[137] Terzaghi, M. C. (2021). *Caravaggio Millenial. Un nuovo Ecce Homo del Merisi*. En *Caravaggio a Napoli e l'Ecce Homo di Madrid: nuovi dati e nuove idee: atti del convegno di Capodimonte, 13-14 gennaio 2020*. Ediart. Págs. 11-30.

Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, de la que se remitió oportuna certificación al Ministerio de Cultura y Deporte.[138]

Como consecuencia de la declaración, se rebajó ostensiblemente su valor de mercado debido a la inexportabilidad del bien, que se impone como una medida de protección inherente a su nueva condición jurídica. Esta restricción limitó su comercialización a nivel internacional, afectando su cotización. Según declaraciones de la propia casa Ansorena, *"Fuera de España se podría haber vendido por 100 millones de euros. Pero, al no poderse vender fuera, su valor se podría reducir hasta un 50%"*.[139]

La oferta fue finalmente de 36 millones de euros, una cifra considerablemente inferior a la cotización habitual de las obras de Caravaggio en el mercado internacional, factor influenciado directamente por la restricción de exportación impuesta sobre la pintura.

Así, la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español propuso elevar el caso a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes, con el fin de gestionar las posibles vías para ejercer el derecho de tanteo de la pintura en los términos y condiciones establecidos por el vendedor.

Sin embargo, la respuesta del Ejecutivo fue negativa por dos razones principales: (i) la falta de fondos públicos suficientes para afrontar un pago superior a 30 millones de euros, sin posibilidad de obtenerlos dentro del plazo legal para el ejercicio de tanteo; y (ii) la situación de Gobierno en funciones, lo que impedía adoptar una decisión de tal magnitud, al exceder las competencias de "despacho ordinario de los asuntos públicos" permitidas en ese contexto de interinidad.[140]

Posteriormente, el Museo del Prado confirmó, mediante un comunicado oficial, que el lienzo había cambiado de propietario y que el nuevo propietario del *"Ecce Homo"*, atribuido a Caravaggio, habría acordado ceder la obra en préstamo temporal al Museo

[138] Comunidad de Madrid. Consejo de Gobierno. (2021, 22 de diciembre). *Decreto 242/2021, por el que se declara Bien de Interés Cultural la pintura titulada "Ecce Homo", atribuida a Michelangelo Merisi da Caravaggio, en la categoría de Bien Mueble* (BOCM núm. 309, 28 de diciembre de 2021).
[139] Rayón, F., *Op. cit.* (2021, abril 9).
[140] ARS Magazine, "El Estado decidió no comprar el 'Ecce Homo' de Caravaggio por falta de fondos", *ARS Magazine*, 16 de febrero de 2024 (disponible en Enlace; última consulta: 26/03/2025).

Nacional del Prado por un período de nueve meses, brindando al público la oportunidad de contemplar uno de los hallazgos artísticos más importantes de los últimos tiempos.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS NORMATIVAS.

A lo largo de este extenso trabajo hemos podido constatar que el régimen de protección del Patrimonio Histórico Español, previsto por la LPHE, impone considerables cargas, obligaciones y limitaciones significativas tanto a los propietarios de bienes culturales como a los operadores del mercado del arte. Estas limitaciones afectan a sus facultades de uso, disposición y transmisión, lo que ha generado un desequilibrio entre la tutela del patrimonio y los derechos de los particulares, dando lugar a situaciones de falta de seguridad jurídica y transparencia en las actuaciones de la Administración.

Pese a que la normativa actual cumple de forma adecuada con la finalidad de proteger y conservar el legado cultural e histórico del país, su aplicación presenta actualmente retos prácticos y jurídicos que dificultan su eficacia y generan conflictos interpretativos.

En primer lugar, uno de los problemas fundamentales radica en la indeterminación del concepto del Patrimonio Histórico Español dentro de la LPHE, con el grave riesgo que ello puede suponer para los propietarios. Aunque el Preámbulo de la normativa pretende delimitar su alcance, estableciendo que los bienes protegidos deben estar vinculados con la historia y cultura de los pueblos de España, lo cierto es que la interpretación administrativa y jurisprudencial ha sido, en ocasiones, divergente. Si bien la inclusión de un bien en el Patrimonio Histórico Español requiere algún tipo de vínculo con la españolidad, en la práctica se han extendido medidas de protección a bienes de origen foráneo sin ninguna conexión con la historia española.

Otro de los aspectos más criticables de la LPHE es la severidad con que se regulan las exportaciones, tanto las destinadas a otros Estados Miembros como las que viajan a terceros países. El régimen de exportación y conservación, si bien altamente protector de los bienes culturales y con un funcionamiento relativamente eficaz en la práctica, requiere ciertas modificaciones que permitan agilizar el procedimiento sin comprometer la tutela del patrimonio. En este sentido, sería conveniente introducir medidas de modernización que faciliten la circulación de obras de escasa o mediana importancia, impulsando así el mercado del arte en España y reduciendo cargas administrativas innecesarias. Estas reformas no implicarían una merma en la protección del patrimonio, ya que la Administración seguiría ejerciendo su función de control y conservación, con plena

autonomía decisoria en la exportación de aquellas obras que presenten un valor histórico, artístico o cultural significativo.

A título de propuesta de *lege ferenda*, y con el propósito de modernizar el régimen aplicable a la exportación de bienes culturales, propondré a continuación una serie de medidas orientadas a agilizar el procedimiento, garantizando en todo caso que la Administración conserve su facultad decisoria última respecto de aquellas obras que revistan un especial interés para el Patrimonio Histórico Español. Estas reformas deberán estar asimismo encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica tanto de los propietarios como de los operadores del mercado del arte, buscando un equilibrio razonable entre la función protectora del Estado sobre los bienes culturales y la necesaria dinamización de dicho mercado.

(i) En primer lugar, se propone que, además del umbral de antigüedad de más de cien años como criterio para obligar a solicitar el permiso de exportación, se incorpore un requisito adicional basado en el valor económico de la obra. Consecuentemente, los bienes culturales que no superen un determinado umbral quedarían exentos de realizar el procedimiento administrativo completo, descargando así a la Administración de la gran carga burocrática que supone considerar los expedientes de todas aquellas obras que superen los cien años y facilitando a los propietarios la circulación de sus bienes culturales. Países comunitarios como Italia han fijado el referido umbral en 13.500 euros, cantidad razonable para garantizar la retención de obras de relevancia artística e histórica sin imponer restricciones innecesarias sobre piezas de menor importancia. No obstante, dado que el presente trabajo no tiene por objeto la evaluación del mercado del arte español, no me aventuraré a establecer una cifra determinada. Si bien, considero que esta ha de ser lo suficientemente conservadora para que la Administración mantenga el poder de decisión sobre aquellas obras que representen una ejemplarización significativa de nuestro patrimonio histórico.

(ii) Por otra parte, resultaría conveniente habilitar un cauce extrajudicial entre el particular y la Administración para la resolución de controversias derivadas tanto de la denegación del permiso de exportación como de la declaración de

inexportabilidad. Esta vía permitiría evitar la necesidad de agotar el procedimiento de impugnación jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, con la consiguiente reducción de cargas económicas y temporales para los interesados. Tal como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, en la actualidad las alegaciones formuladas por los particulares tienen lugar, en su mayoría, dentro del marco de un procedimiento judicial, mediante la interposición de los recursos correspondientes. La previsión de un procedimiento extrajudicial —con las debidas garantías— favorecería una mayor cooperación y entendimiento entre los titulares de los bienes culturales y la Administración, permitiendo a esta última conocer con mayor precisión las circunstancias del caso concreto y la finalidad perseguida con la exportación de la obra por parte del dueño.

(iii) Igualmente, un cambio necesario sería dejar constancia expresa en la LPHE de la facultad de la Administración para revisar y modificar su criterio sobre la exportabilidad de un bien cultural, en caso de que se produzcan cambios sobrevenidos en las circunstancias que rodean al mismo. Esta previsión dotaría de mayor seguridad jurídica y previsibilidad al sistema, dado que, al no estar establecido en ninguna noma, dicha falta de regulación expresa genera falta de trasparencia y seguridad jurídica, derivando en graves críticas a la actuación de la Administración como se evidenció en el caso *"San Francisco en éxtasis"*.

(iv) Indistintamente, resulta necesario regular expresamente la posibilidad de un derecho de indemnización para aquellos propietarios que, como consecuencia de la denegación del permiso de exportación, sufran un perjuicio económico, especialmente en supuestos donde dicho daño sea evidente —por ejemplo, cuando se haya negociado un contrato de compraventa en el extranjero cuya ejecución se vea frustrada por la denegación del permiso. Esta necesidad se refuerza si se tiene en cuenta, como se ha señalado en este trabajo, la postura sistemáticamente denegatoria de nuestros tribunales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En su defecto, y con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica del propietario, podría establecerse

expresamente, siguiendo el modelo de otros Estados comunitarios, que la denegación del permiso de exportación no generará derecho a indemnización.

(v) Además de las medidas propuestas para la modernización del marco normativo vigente, resulta esencial fortalecer la transparencia y la publicidad de la actuación de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español. Como se ha evidenciado a lo largo de los casos analizados en este trabajo, la Dirección General de Bellas Artes sigue, en gran medida, la línea de decisión marcada por la Junta en la determinación de la exportabilidad de bienes culturales. Por consiguiente, considero necesario dar visibilidad a los criterios empleados por la Junta en estos procedimientos, extendiéndose también a los expedientes y estudios de expertos en los que se fundamentan las resoluciones a la hora de discernir sobre la conveniencia de otorgar los permisos de exportación. Esto permitiría conocer cómo se aplican en la práctica los criterios previamente establecidos, facilitando a los particulares una mayor comprensión del marco normativo y de su aplicación en casos concretos.

(vi) Finalmente, otra problemática debatible del marco normativo es la actuación del Estado como un operador más dentro del mercado del arte, ya que la LPHE le confiere un derecho de adquisición preferente, lo que le permite adquirir aquellas obras cuya exportación haya sido denegada. A ello se suma su facultad de ejercer el derecho de tanteo y retracto en las enajenaciones internas, consolidando así su capacidad de intervención en el tráfico de bienes culturales. Sin embargo, como se ha podido comprobar en el análisis del caso *"Ecce Homo"*, en la mayoría de los casos la Administración carece de los recursos económicos suficientes para ejecutar la compraventa en los términos establecidos. Por ello, resultaría ventajoso que las partes, tanto particulares como la Administración, pudieran negociar un precio distinto al convenido o, en su defecto, que la Administración ponderarse otros intereses, como la posibilidad de exhibición y acceso del público a la obra en el extranjero frente a su permanencia en España pero con un acceso restringido.

En definitiva, la modernización del marco normativo vigente en materia de exportación y protección se presenta como un desafío ineludible e inevitable en la era de la globalización, donde el volumen del mercado internacional de arte alcanza cotas mucho más elevadas. Si bien la LPHE ha cumplido de forma eficaz su objetivo de protección del Patrimonio Histórico Español, como se ha evidenciado en el caso *"Ecce Homo"*, su régimen es altamente proteccionista y restrictivo, creando un efecto contraproducente. Al final, este exceso de restricciones favorece que los propietarios busquen otras vías para sacar los bienes de España, recurriendo, por ejemplo, a ventas privadas en el extranjero sin pasar por el procedimiento de exportación, a la salida clandestina de piezas de alto valor histórico o a la interposición de testaferros en mercados con legislaciones más flexibles, como se ha observado en el caso *"Cabeza de mujer joven"* atribuida a Picasso

El problema radica, a mi juicio, en que la balanza normativa establecida en la LPHE se inclina excesivamente hacia la protección del patrimonio cultural, sin otorgar un peso proporcional a los derechos e intereses de los operadores del mercado del arte y propietarios privados. Además, la Administración carece de un verdadero fondo de maniobra para adquirir las obras que pretende proteger, lo que no solo obstaculiza la circulación de estas piezas en el mercado, sino que también limita su acceso al público, ya que, si bien no pueden salir del territorio español, muchas de ellas terminan en colecciones privadas con acceso restringido.

Por ello, el intenso régimen de restricciones impuesto a los particulares debería complementarse con medidas de fomento, como incentivos al coleccionismo, mayor inversión pública en arte y un compromiso real con la conservación y exhibición pública de estos bienes. Estas medidas funcionarían como una compensación a las limitaciones impuestas, permitiendo un equilibrio más justo entre la tutela del patrimonio histórico y la dinamización del sector artístico. De este modo, se evitaría que la normativa desincentive la adquisición y preservación de bienes culturales en el ámbito privado, asegurando, como sostiene el Preámbulo de la LPHE, que estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad, bajo el convencimiento de que su disfrute facilita el acceso a la cultura y que esta, en definitiva, es un camino seguro hacia la libertad de los pueblos. En consecuencia, todas las medidas de protección y fomento establecidas en la normativa solo cobran sentido si,

al final, permiten que un número creciente de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

Legislación.

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985).

Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 24, de 28 de enero de 1986).

Instrumento de Ratificación 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 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1986).

Instrumento de Adhesión de España al Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, hecho en La Haya el 14 de mayo de 1954 (BOE núm. 178, de 25 de julio de 1992).

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 (DOCE núm. 74, de 27 de marzo de 1993).

Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1994).

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 (BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1994). (Disposición derogada)

Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1995).

Instrumento de adhesión de España al Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, hecho en Roma el 24 de junio de 1995 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2002).

Instrumento De Ratificación del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999 (BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2004).

Reglamento (CE) nº 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales (DOUE núm. 39, de 10 de febrero de 2009).

United States Department of State. (2009). *Terezín Declaration – Holocaust Era Assets Conference*.

Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. (BOCM núm. 144, de 19 de junio de 2013). (Disposición derogada)

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) no 1024/2012 (versión refundida) (DOUE núm. 159, de 28 de mayo de 2014).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015).

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, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 (BOE núm. 93, de 19 de abril de 2017).

Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2024).

Jurisprudencia.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 17/1991, de 31 de enero, dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña, contra diversos preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. (Versión electrónica – BOE núm. 48, de 25 de febrero de 1991, Ref. RTC1991/17). Fecha de última consulta: 14 de febrero de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera), de 7 de diciembre de 1973, Considerando 4.º. Fecha de última consulta: 15 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 3.ª), de 27 de octubre de 1989. Fecha de última consulta: 24 de febrero de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 7.ª), de 6 de mayo de 2002, rec. núm. 8336/1996 (versión electrónica – base de datos Aranzadi RJ\2002\6770). Caso *"Vista de Dresden"*. Fecha de última consulta: 4 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 7.ª), de 30 de octubre de 2006, rec. núm. 4543/2001 (versión electrónica – base de datos La Ley 129124/2006). Caso *"La Virgen del Huso"*. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2025.

Auto del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil), de 26 de enero de 2010, rec. núm. 1983/2008 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:TS:2010:489A). Caso *"La campana de la Carabela Santa María"*. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4.ª), de 19 de junio de 2015, núm. rec. 2852/2013 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:TS:2015:2895). Caso *"Agnus Dei"*. Fecha de última consulta: 30 de enero de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4.ª), núm. 309/2021, de 4 de marzo de 2021, rec. núm. 1970/2015 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:TS:2021:756). Fecha de última consulta: 22 de febrero de 2025.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), de 9 de julio de 2002, rec. núm. 767/2000 (versión electrónica – base de datos La Ley 128971/2002). Caso *"Desposorio de la Virgen"*. Fecha de última consulta: 3 de marzo de 2025.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 14 de noviembre de 2011, rec. núm. 682/2009 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:AN:2011:5480). Caso *"Tríptico"*. Fecha de última consulta: 26 de enero de 2025.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª), de 12 de marzo de 2012, rec. núm. 667/2010 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:AN:2012:1212). Caso *"San Francisco en éxtasis"*. Fecha de última consulta: 7 de febrero de 2025.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6.ª), de 26 de marzo de 2015, rec. núm. 498/2013 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:AN:2015:945). Caso *"Cabeza de mujer joven"*. Fecha de última consulta: 11 de marzo de 205.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9.ª), núm. 300/2001, de 19 de abril de 2001, rec. núm. 1383/1995 (versión electrónica – base de datos La Ley 80123/2001). Caso *"La Virgen del huso"*. Fecha de última consulta: 28 de marzo 2025.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª), de 3 de noviembre de 2004, rec. núm. 1090/2002 (versión electrónica – base de datos La Ley 282850/2004). Fecha de última consulta: 22 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª), núm. 697/2006, de 16 de junio de 2006, rec. núm. 1785/2003 (versión electrónica – base de datos La Ley 295867/2006). Caso *"Fragmento de manto indio americano"*. Fecha de última consulta: 17 de febrero de 2025.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 9.ª), núm. 371/2008, de 21 de julio de 2008, rec. núm. 545/2007 (versión electrónica – base de datos La Ley 125126/2008). Caso *"La campana de la Carabela Santa María"*. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2025.

Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 6.ª), núm. 102/2015, de 23 de marzo (versión electrónica – base de datos La Ley ES:APC:2015:668). Fecha de última consulta: 10 de marzo de 2025.

Sentencia del Juzgado de lo Penal n.º 27 de Madrid, núm. 1/2020, de 14 de enero de 2020, rec. 482/2017 (versión electrónica – base de datos La Ley ES:JP:2020:3). Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2025).

Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito de los Estados Unidos, caso Cassirer v. Thyssen-Bornemisza Collection Foundation, núm. 19-55616, de 9 de enero de 2024 (versión electrónica – base de datos United States Court of Appeals for the Ninth Circuit 19-55616). Caso "*Rue Saint-Honoré, après-midi, effet de pluie*". Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2025.

Obras Doctrinales.

Alegre Ávila, J. M.

- (1994). *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico: La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español*. Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica.
- (1994). *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico: La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español* (Tomo II). Ministerio de Cultura.

Alibrandi, T., & Ferri, I. (1985). *I beni culturali e ambientali*. Giuffrè.

Alonso Ibáñez, M. R. (1992). *El patrimonio histórico: destino público y valor cultural*. Editorial Civitas.

Álvarez Álvarez, J. L.

- (1989). *Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985.* Civitas.
- (Coord.). (2004). *Estudios jurídicos sobre el patrimonio cultural de España*. Marcial Pons.

Amate Ávila, M. L. (2012). La potestad sancionadora y sus especialidades en materia de patrimonio histórico. *Revista PH*, (82).

Anguita Villanueva, L. (2006). *El derecho de propiedad privada en los bienes de interés cultural*. Dykinson.

Bassols, M. (1987). El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su régimen jurídico. *Revista de Administración Pública*, (114).

Bellori, G. P. (1672). *Le vite de' pittori, scultori et architetti moderni*. Marcardi.

Benítez de Lugo y Guillén, F. (1988). *El patrimonio cultural español: Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales*. Editorial Comares.

Bergel Sainz de Baranda, Y.

- (2010). *La compraventa de obras de arte*. Tirant lo Blanch.
- (2019). La exportación de obras de arte: Régimen jurídico y criterios para decidir sobre la concesión del permiso de exportación. Una propuesta de lege ferenda. *Anuario Iberoamericano de Derecho del Arte*, (2019).

Brandi, C. (1988). *Teoría de la restauración* (F. Arenzana, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1963).

Calvo Caravaca, A. L. (2004). Derecho internacional privado y Convenio UNIDROIT de 24 de junio de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente. *Vniversitas*, (108).

Calvo Manuel, A. (1997). *Conservación y restauración: materiales, técnicas y procedimientos: de la A a la Z.* Ediciones del Serbal.

Capote-Pérez, L. J. (2017). Cultural heritage and Spanish private law. *Santander Art and Culture Law Review*, 3(2), 237-254.

Carrancho Herrero, M. T. (2007). *La circulación de bienes culturales muebles*. Dykinson.

Carrillo Carrillo, B. L. (2001). Tráfico internacional ilícito de bienes culturales y Derecho internacional privado. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, (19).

Estrella Faria, J. A. (2013). *UNESCO, UNIDROIT y la restitución de bienes culturales*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Frigo, M. (1986). *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale* Giuffrè.

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*, (10), 239–256.

Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, G., & Alonso Núñez, A. (2016). El concepto legal de patrimonio histórico español. *Diario La Ley*, (8721).

Lacruz Berdejo, J. (2009). *Elementos de derecho civil. Tomo III: Derechos reales. Volumen segundo: Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad.* Dykinson.

López-Carceller Martínez, P. (2001). *La reivindicación de los bienes culturales muebles ilegalmente exportados*. Tirant lo Blanch.

Macarrón Miguel, A., Calvo Manuel, A., & Gil Macarrón, R. (2019). *Criterios y normativas en la conservación y restauración del Patrimonio Cultural y Natural*. Editorial Síntesis.

Magán Perales, J. M.ª A. (2001). *La circulación ilícita de bienes culturales*. Lex Nova.

Martín Rebollo, L. (1994). *El comercio del arte y la Unión Europea*. Civitas.

Mateu de Ros Cerezo, R. (2023). La nueva sentencia judicial sobre el cuadro de Camille Pissarro robado por los nazis y vendido al Barón Thyssen-Bornemisza y posteriormente al Estado español. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (27), 393–398.

Pons Portella, M. (2019). La restitución de bienes culturales ilegalmente exportados en el contexto de la Unión Europea. *Revista de Estudios Europeos*, (73).

Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. (2021). *Informe de la Comisión de Monumentos y Patrimonio Histórico sobre el cuadro del "Ecce Homo", atribuido a Michelangelo Merisi da Caravaggio.* Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.

Tercero, L. D. (2017). Denegación del permiso de exportación como medida cautelar de bienes del patrimonio histórico. *Actualidad administrativa*, (10).

Terzaghi, M. C. (2021). Caravaggio Millenial. Un nuovo Ecce Homo del Merisi. En *Caravaggio a Napoli e l'Ecce Homo di Madrid: nuovi dati e nuove idee: atti del convegno di Capodimonte, 13-14 gennaio 2020* (11–30). Ediart.

Recursos de Internet.

ARS Magazine, "El Estado decidió no comprar el 'Ecce Homo' de Caravaggio por falta de fondos", *ARS Magazine*, 16 de febrero de 2024 (disponible en Enlace; última consulta: 26/03/2025).

El País, "'La condesa de Chinchón' deja el Prado para estar 3 meses en Roma", *El País*, 9 de marzo de 2000 (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025).

Moreno, S. G. , "El Botticelli de la familia Cambó, a la venta en Frieze Masters por 30 millones", *ARS Magazine*, 11 de septiembre de 2019 (disponible en Enlace.; última consulta 26/03/2025).

Museo del Prado, *Pasiones mitológicas: Tiziano, Veronese, Allori, Rubens, Poussin, Velázquez*, 2021 (disponible en Enlace.; última consulta 26/03/2025).

Pulido, N., "El Prado ve «fundadas razones» para atribuir a Caravaggio el cuadro que iba a salir a subasta por 1.500 euros", *ABC cultura*, 14 de abril de 2021 (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025).

Rayón, F., "Jaime Mato, director de Ansorena: 'Ya hemos recibido algunas ofertas por el cuadro'", *Ars Magazine*, 22 de abril de 2021 (disponible en Enlace; última consulta 26/03/2025).

Otros recursos.

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.

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.

Comunidad de Madrid. Consejo de Gobierno. (2021, 22 de diciembre). *Decreto 242/2021, por el que se declara Bien de Interés Cultural la pintura titulada "Ecce Homo", atribuida a Michelangelo Merisi da Caravaggio, en la categoría de Bien Mueble* (BOCM núm. 309, 28 de diciembre de 2021).

Comunidad de Madrid. Dirección General de Patrimonio Cultural. (2021, 9 de abril). *Resolución por la que se incoa el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural de la pintura correspondiente al lote 229, de la subasta 409, de la sala Ansorena, del día 8 de abril de 2021, integrado por una obra del Círculo de José de Ribera (s. XVII), "La coronación de espinas", atribuible a Michelangelo Merisi da Caravaggio con el título "Ecce Homo"* (BOCM núm. 88, 14 de abril de 2021).

Dictamen de la Abogacía del Estado, de 22 de mayo de 2015, JUR\2015\128129, FJ 1.º.

VIII. ANEXOS.

Anexo I – *"Agnus Dei"*

Figura 1.*"Agnus Dei", Zurbarán, ca. 1635–1640.* Nota. Óleo sobre lienzo fechado y firmado por Francisco de Zurbarán en 1632, conocido como Agnus Dei Plandiura o El carnero con las patas atadas. Esta versión se considera una de las más logradas dentro del conjunto de seis composiciones similares que el pintor sevillano dedicó a este motivo devocional. La imagen muestra un cordero echado con las patas delanteras atadas, sobre un fondo oscuro que intensifica el dramatismo del claroscuro y la simbología sacrificial asociada al Agnus Dei. Actualmente pertenece a la colección Salvadó Plandiura, en Barcelona. Tomado de catálogo razonado (n.º 55) y Museo de Bellas Artes de Bilbao (disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Agnus_Dei_(Zurbarán) - /media/Archivo:Zurbarán_-_Delenda,_55.png).

Controversia jurídica.

El caso judicial vinculado al cuadro *Agnus Dei*, atribuido a Francisco de Zurbarán, gira en torno a la denegación del permiso de exportación del bien, solicitada por su propietario con vistas a su venta en el extranjero. La Administración, al tener conocimiento de la solicitud, acordó mediante resolución de 25 de octubre de 2011 declarar inexportable la obra como medida cautelar, con base en el artículo 5.3 de la LPHE. Esta medida fue impugnada por el propietario a través de un recurso contencioso-administrativo, argumentando que la cautela era accesoria del procedimiento de exportación y que había operado el silencio administrativo positivo. Tras la desestimación inicial del recurso por parte de la Audiencia Nacional, el caso llegó en casación al Tribunal Supremo, que confirmó la validez de la medida cautelar. El alto tribunal consideró que la inexportabilidad no estaba vinculada al procedimiento de exportación, sino que tenía por objeto preservar el bien mientras se valoraba su protección como BIC. Asimismo, el Tribunal aclaró que la Administración puede adoptar dicha medida de forma autónoma si considera que el bien presenta méritos para ser protegido, con el fin de evitar su salida del país antes de que finalice el procedimiento de declaración. En consecuencia, el recurso de casación fue desestimado y se confirmaron tanto la medida cautelar como su fundamentación jurídica.

Anexo II – *"San Francisco en éxtasis"*

Figura 2. "*San Francisco en éxtasis", copia de una obra de El Greco, siglo XVII*. Nota. Óleo sobre lienzo (110,5 × 84 cm). Autor anónimo. Colección del Museo Nacional del Prado. Tomado de Museo Nacional del Prado (disponible en: https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/san-francisco-en-extasis/d67c4de4-3fcf-4a03-9437-b2caa8830c18).

Controversia jurídica.

El caso del cuadro *San Francisco en éxtasis*, atribuido a El Greco, se centra en la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la Administración General del Estado, a raíz de la Orden del Ministerio de Cultura de 3 de diciembre de 2008, por la que se declaró inexportable la obra como medida cautelar, pese a que existía un permiso de exportación definitiva concedido el 11 de junio del mismo año. Los recurrentes alegaron que esta medida privó de eficacia al permiso previamente otorgado y les impidió ejecutar la venta de la obra en el extranjero, operación que estimaban en 5.100.000 €, lo que habría ocasionado un perjuicio económico estimado en 600.000 € —además de un daño moral derivado de la forma en que se notificó la orden, a través de la Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía—. La Audiencia Nacional desestimó el recurso (Sentencia de 12 de marzo de 2012, rec. núm. 667/2010), concluyendo que la actuación administrativa tenía respaldo legal en el artículo 5.3 de la LPHE y en el artículo 51 del Real Decreto 111/1986. El tribunal consideró que la medida cautelar era procedente dada la nueva información técnica sobre la obra

obtenida tras su restauración, que evidenció un valor artístico superior al inicialmente reconocido. Asimismo, el tribunal concluyó que no se acreditaron de forma suficiente los daños alegados, ni en su cuantía ni en su nexo causal directo con la actuación administrativa.

Anexo III – *"Cabeza de mujer joven"*

Figura 3. "*Buste de jeune femme" (Busto de mujer joven), Pablo Picasso, 1906*. Nota. Óleo sobre lienzo (54 × 42 cm). Colección del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Tomado de Museo Reina Sofía (disponible en: https://www.museoreinasofia.es/coleccion/obra/buste-jeune-femme-busto-mujer-joven).

Controversia jurídica.

El caso relativo a la obra *Cabeza de mujer joven* de Pablo Picasso se centra en la denegación del permiso de exportación definitiva solicitado por el propietario de la pintura en diciembre de 2012. La Junta de Calificación, Valoración y Exportación propuso declarar inexportable la obra por su excepcional valor artístico y su pertenencia al período de Gósol, etapa clave en la evolución del autor. Pese a que el solicitante alegó que el cuadro no se encontraba en territorio español, sino a bordo de un buque de bandera británica atracado en Valencia, tanto la Administración como los tribunales consideraron que la obra se hallaba en España al tiempo de la solicitud. Tras sucesivos recursos administrativos y contencioso-administrativos, la Audiencia Nacional desestimó el recurso interpuesto contra la medida, y la decisión fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo (Sentencia de 2 de marzo de 2021, rec. núm. 364/2013). El alto tribunal rechazó también el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE, así como de inconstitucionalidad ante el TC, considerando ajustada a derecho la actuación de la Administración conforme al artículo 5 de la Ley 16/1985 y el artículo 51 del Real Decreto 111/1986. Además, el caso estuvo vinculado a un procedimiento penal por contrabando de bienes culturales, en el que se condenó al propietario por intentar sacar la obra del país pese a la denegación del permiso, lo que derivó en la incautación del cuadro.

Anexo IV – *"El desposorio de la Virgen" y "El tránsito de la Virgen"*

Figuras 4 y 5. "*El desposorio de la Virgen" y* "*El tránsito de la Virgen", Miguel Cabrera, 1751*. Nota. Óleos sobre lienzo pertenecientes a la serie *La vida de la Virgen*, firmados y fechados por el autor. Ambas obras forman parte de la colección del Museo de América (Madrid) y proceden de una colección privada española. Tomado de Ministerio de Cultura y Deporte (disponible en: https://www.cultura.gob.es/museodeamerica/coleccion/america-virreinal/vida-de-la-virgen.html).

Controversia jurídica.

El caso gira en torno a la denegación del permiso de exportación temporal con posibilidad de venta de los cuadros El Desposorio de la Virgen y El Tránsito de la Virgen, atribuidos a Miguel Cabrera (siglo XVIII), solicitada en 1999 ante el Ministerio de Educación y Cultura. La solicitud fue presentada por un tercero en nombre del propietario, lo que dio lugar a una serie de discrepancias sobre la legitimación para actuar. Conforme al artículo 33 de la Ley 16/1985, la declaración de valor incluida en la solicitud fue considerada como una oferta de venta irrevocable a favor de la Administración. Tras el informe favorable de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, la Dirección General de Bellas Artes resolvió la denegación de la exportación y propuso la adquisición de las obras, resolución que fue confirmada por el Ministro mediante orden de compra e ingreso de las piezas en el Museo de América. Los recurrentes impugnaron este procedimiento, alegando actuación sin representación válida, nulidad por falta de audiencia y desconocimiento del proceso. Sin embargo, la Audiencia Nacional desestimó el recurso (Sentencia de 9 de julio de 2002, rec. núm. 767/2000), considerando ajustada a Derecho la actuación administrativa. El tribunal confirmó que existía un mandato suficiente, que se respetó el procedimiento legal aplicable y que la Administración actuó conforme a los mecanismos de protección del Patrimonio Histórico Español, especialmente al tratarse de bienes de más de cien años de antigüedad cuya exportación fue solicitada formalmente.

Anexo V – *"Vista de Dresde desde la orilla derecha del Elba"*

Figura 6. *"Vista de Dresde desde la orilla derecha del Elba", Bernardo Bellotto, 1748.* Nota. Óleo sobre lienzo. La obra forma parte de una serie de vistas de Dresde realizadas por Bellotto durante su estancia en la corte sajona, destacando por su precisión topográfica y su atmósfera clara y monumental. Actualmente conservada en la Gemäldegalerie Alte Meister, Dresde. Tomado de Tendencias del Arte (disponible en: https://www.tendenciasdelarte.com/dresde-visto-por-bellotto/).

Controversia jurídica.

El cuadro *Una vista de Dresde*, atribuido a Bernardo Bellotto, fue objeto de un prolongado conflicto jurídico a raíz de la denegación del permiso de exportación definitiva solicitada por sus propietarios, resolución adoptada por el Ministerio de Cultura en 1992 con base en el informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, que valoró la obra como de excepcional relevancia artística. A pesar de no tratarse de un autor vinculado directamente con la historia o cultura española, la obra se hallaba inscrita en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, por lo que su exportación quedó sujeta a control administrativo conforme al artículo 5.2 de la LPHE. Los propietarios recurrieron alegando vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), desviación de poder y contravención del principio de libre circulación de bienes en el seno de la Unión Europea (art. 36 TFUE), pero tanto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid como el Tribunal Supremo (Sentencia de 6 de mayo de 2002, rec. núm. 8336/1996) confirmaron la legalidad de la denegación. El alto tribunal subrayó que la inclusión formal de la obra en el Inventario legitima las restricciones a su exportación, y que ello no implica una expropiación, dado que subsisten tanto el derecho de propiedad como la posibilidad de venta en el mercado nacional o de reclamar indemnización mediante la vía de responsabilidad patrimonial.

Anexo VI – *"La condesa de Chinchón"*

Figura 7. *"La condesa de Chinchón", Francisco de Goya, ca. 1800.* Nota. Óleo sobre lienzo (72 × 58 cm). La obra retrata a María Teresa de Borbón y Vallabriga, esposa de Manuel Godoy, y destaca por su sobriedad compositiva y la introspección psicológica característica del Goya retratista. Actualmente conservada en el Museo del Prado, Madrid. Tomado de Museo Nacional del Prado (disponible en: https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/la-condesa-de-chinchon/bce64b6f-4648-42c0-9883-b08b20c6bf9a).

Controversia jurídica.

El cuadro *La condesa de Chinchón*, de Francisco de Goya, fue adquirido por el Estado español en el año 2000 mediante el ejercicio del derecho de tanteo regulado en el artículo 38 de la Ley 16/1985, tras ser ofrecido en venta por sus propietarios por un precio de 4.000 millones de pesetas. Pese a que el pago fue completado dentro del plazo legal de dos ejercicios económicos, los antiguos titulares interpusieron recurso contencioso-administrativo solicitando la actualización del precio conforme al IPC y el devengo de intereses legales, argumentando que el Estado no respetó íntegramente las condiciones pactadas en la compraventa. Sin embargo, tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo (Sentencia de 8 de noviembre de 2006, rec. núm. 7187/2001) desestimaron sus pretensiones, al considerar ajustado a Derecho el pago escalonado dentro del plazo permitido, y subrayaron que el tanteo es un privilegio legal que no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad. Tras su incorporación al Museo del Prado, la obra fue enviada tan solo 17 días después al Palazzo Barberini de Roma para formar parte de una exposición dedicada a Goya, lo que generó críticas en medios culturales por la pronta salida del bien del patrimonio nacional. No obstante, la dirección del museo justificó la decisión por compromisos internacionales previos y el valor simbólico de la presencia de la obra en el contexto europeo.

Anexo VII – *"Perseo y Andrómeda"*

Figura 8. "*Perseo y Andrómeda", Tiziano Vecellio, ca. 1554–1556.* Nota. Óleo sobre lienzo (175 × 189,5 cm). Obra perteneciente a la serie de las *Poesías* encargada por Felipe II. Esta pintura mitológica, basada en *Las Metamorfosis* de Ovidio, destaca por su dramatismo compositivo, su sensualidad y su maestría en el tratamiento del color. Actualmente conservada en The Wallace Collection, Londres. Tomado de Museo Nacional del Prado (disponible en: https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/andromeda-y-el-dragon/a9ca9d9a-1de1-454d-85a1-90cbc02b8787).

Controversia jurídica.

El cuadro *Perseo y Andrómeda*, pintado por Tiziano entre 1554 y 1556 como parte de la serie de las Poesías mitológicas encargadas por Felipe II, pertenece actualmente a la Wallace Collection de Londres. Durante más de un siglo, esta institución mantuvo una estricta política de no préstamo de obras, en cumplimiento del testamento de Lady Wallace, que prohibía que las piezas "se mezclaran con otras". Esta interpretación limitó la proyección internacional de la colección hasta que, en 2019, el patronato adoptó una nueva lectura del legado, permitiendo préstamos bajo condiciones excepcionales. Perseo y Andrómeda fue la primera obra prestada, viajando en 2020 a Londres, Madrid y Boston para una exposición sobre las Poesías de Tiziano. Dada la singularidad del préstamo, se implementaron rigurosos protocolos de conservación preventiva: control de luz, humedad y temperatura, así como seguimiento técnico continuo, asegurando en todo momento la preservación material de la pintura durante su traslado y exhibición.

Anexo VIII – *"Retrato de Michele Marullo Tarcaniota"*

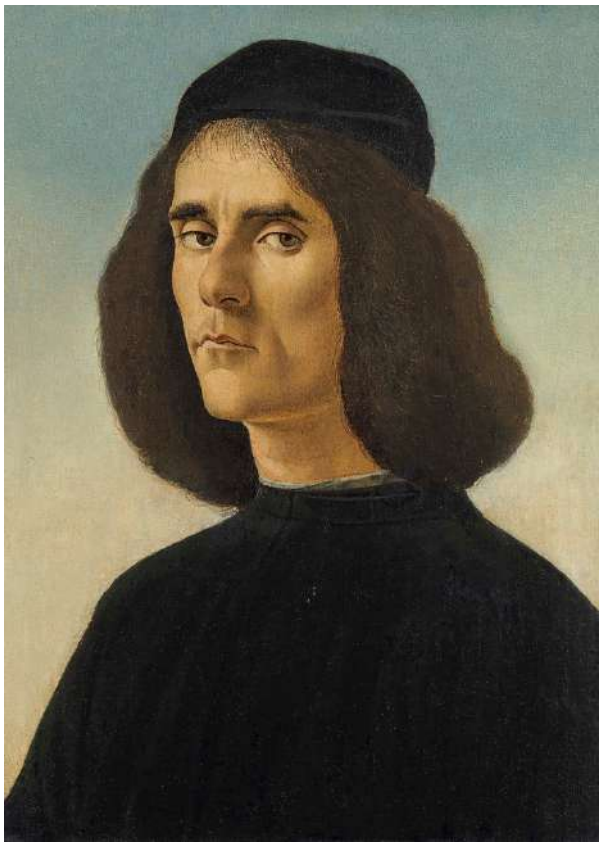

Figura 9.*"Retrato de Michele Marullo Tarcaniota", atribuido a Sandro Botticelli, ca. 1500.*Nota. Óleo sobre tabla (54 × 39 cm). Este retrato representa al poeta y militar greco-italiano Michele Marullo Tarcaniota, figura destacada del humanismo renacentista. La obra destaca por la sobriedad expresiva y la intensidad psicológica del personaje. Actualmente conservada en una colección privada. Tomado de Wikimedia Commons (disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Retrato_de_Michele_Marullo_Tarcaniota).

Controversia jurídica.

El *Retrato de Michele Marullo Tarcaniota*, atribuido a Sandro Botticelli y datado hacia 1491, fue objeto de atención jurídica y mediática tras su presentación en el stand de Trinity Fine Art durante la feria Frieze Masters de Londres (2020), donde se ofrecía en venta por un precio estimado de 30 millones de euros. A diferencia de otros casos, la obra contaba con la declaración de Bien de Interés Cultural desde 1988, lo que implica su sujeción a un régimen jurídico específico de protección, especialmente en lo relativo a su circulación internacional. Conforme al artículo 31 del Real Decreto 111/1986, su exportación temporal requirió autorización expresa por parte de la Administración del Estado, sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de conservación, seguridad y garantía de retorno. La calificación como BIC imposibilita su venta con traslado definitivo fuera del territorio español, lo que redujo su atractivo comercial para potenciales compradores extranjeros. El retrato, parte del legado reunido por Francesc Cambó, ha sido cedido en distintas ocasiones a instituciones públicas y, tras su regreso de Londres y la finalización del comodato con el Museo de Bellas Artes de Valencia, permanece bajo titularidad de la familia Cambó.

Anexo IX – ***"Ecce Homo", "La Virgen del huso", "La curación de Tobías" y "San Juan y el Niño Jesús besándose"***

Figuras 10, 11, 12 y 13. *"Ecce Homo" (Luis de Morales, ca. 1560), "La Virgen del huso" (Luis de Morales, 1566), "La curación de Tobías" (Bernardo Strozzi, 1640–1644) y "San Juan y el Niño Jesús besándose" (Joos van Cleve, siglo XVI)*. Nota. Conjunto de obras pertenecientes a la colección del Museo Nacional del Prado que ilustran diversas manifestaciones de la pintura religiosa entre los siglos XVI y XVII. Las dos primeras, realizadas por Luis de Morales, destacan por su refinado detallismo técnico sobre tabla y su enfoque profundamente devocional, característico del manierismo español. La curación de Tobías, óleo sobre lienzo de gran formato firmado por Bernardo Strozzi, representa un episodio veterotestamentario con el dramatismo compositivo y la riqueza cromática propia del barroco genovés. Por su parte, San Juan y el Niño Jesús besándose, atribuida a Joos van Cleve, muestra una tierna escena íntima cargada de simbolismo afectivo, en una pequeña tabla de exquisita ejecución vinculada al Renacimiento flamenco. Tomados de Museo Nacional del Prado (disponible en: https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/ecce-homo/e8fc114f-bdde-4f9c-a48c-1d4ed8613bb9; https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/la-virgen-del-huso/c0c66c45-6950-4300-9c28-74a36441a913; https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/la-curacion-de-tobias/86d02f90-aea6-4184-b3bc-5741da767006; https://www.museodelprado.es/coleccion/obra-de-arte/san-juan-y-el-nio-jesus-besandose/46085faf-7bd2-4370-a764-9f07c64414f4).

Controversia jurídica.

Varios cuadros pertenecientes a una comunidad hereditaria —*La Virgen del Huso* y *Ecce Homo*, atribuidos a Luis de Morales "el Divino"; *La curación de Tobías*, de Bernardo Strozzi; y *San Juan y el Niño Jesús besándose*, del taller de Joos van Cleve— fueron objeto de una relevante controversia jurídica tras su exportación ilícita a Suiza sin la correspondiente autorización administrativa, en infracción del artículo 5 de la LPHE. Al considerarse bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, el Ministerio de Cultura acordó en 1994 su incorporación al dominio público estatal en aplicación del artículo 29.1 de la misma norma. Varios coherederos interpusieron recurso contencioso-administrativo alegando su total desvinculación con la operación de exportación, la cual habría sido realizada por otros miembros de la familia. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó parcialmente sus pretensiones al constatar la inexistencia de indicios que acreditasen su participación directa o indirecta en los hechos, reconociéndoles el derecho a instar la cesión de los bienes en virtud del artículo 29.3 LPHE, condicionada al abono de los gastos derivados de su recuperación. El Abogado del Estado interpuso recurso de casación, alegando incongruencia *ultra petita* por exceder la sentencia los términos del debate procesal, así como la vulneración

de las reglas sobre la carga de la prueba. Sin embargo, el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 18 de junio de 2007 (rec. núm. 5641/2001), desestimó el recurso, consolidando una interpretación garantista del derecho de propiedad en el ámbito del Patrimonio Cultural. La Sala concluyó que no era exigible una acreditación plena de pérdida o sustracción del bien, siendo suficiente la falta de implicación en la exportación ilegal para excluir la aplicación automática de la medida de nacionalización. Como resultado del pronunciamiento judicial, las obras fueron restituidas a los herederos exonerados de responsabilidad. Posteriormente, en 2011, el Estado procedió a su adquisición definitiva, quedando las piezas adscritas de forma permanente al Museo Nacional del Prado, donde actualmente se conservan.

Anexo X – Campana de la carabela Santa María

Figura 14. *Campana de la carabela Santa María (fundición en bronce, finales del siglo XV)*.Nota. Pieza arqueológica atribuida a la carabela Santa María, nave capitana de Cristóbal Colón durante su primer viaje al Nuevo Mundo en 1492. Realizada en bronce mediante fundición, la campana presenta una morfología troncocónica con asa superior perforada, utilizada para su suspensión. Pese a su avanzado estado de deterioro, conserva rasgos formales que permiten su adscripción tipológica a los modelos navales del tránsito del siglo XV al XVI. Tomado de El Mundo (13 de septiembre de 2021) (disponible en: https://www.elmundo.es/cultura/2021/09/13/613fa63ce4d4d83c238b45b5.html).

Controversia jurídica.

El objeto del litigio fue la restitución de una campana de bronce atribuida a la carabela Santa María, presuntamente extraída de aguas portuguesas y ofrecida en subasta en Madrid en 2002. El Estado portugués interpuso demanda de restitución frente a los particulares y la entidad que promovía la venta, alegando la salida ilegal del bien de su territorio y solicitando su devolución al amparo de la Ley 36/1994, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/CEE, relativa a la restitución de bienes culturales. La demanda fue inicialmente desestimada por el Juzgado de Primera Instancia nº 39 de Madrid al considerar prescrita la acción. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 9ª), en sentencia nº 371/2008 de 21 de julio, estimó el recurso de apelación del Estado demandante, considerando que el plazo de un año previsto por el artículo 6 de la Ley 36/1994 no comenzó a correr hasta el momento en que las autoridades portuguesas conocieron con certeza el lugar de localización del bien y la identidad de sus poseedores, hecho ocurrido el 17 de febrero de 2003. La Sala reconoció que la campana debía ser considerada un bien cultural conforme al artículo 1 de la Ley 36/1994, al tratarse de un objeto arqueológico de más de cien años de antigüedad, procedente de un hallazgo subacuático, y cuya salida del territorio

portugués no fue autorizada ni notificada a la administración competente. La calificación de salida ilegal se apoyó en la legislación portuguesa en vigor en la fecha del hallazgo, que exigía autorización expresa para la exportación de bienes culturales. Se rechazó además el derecho a indemnización solicitado por los codemandados, al entenderse que el poseedor del bien no actuó con la diligencia debida ni de buena fe, al no comunicar la tenencia del objeto ni solicitar la autorización preceptiva antes de intentar su subasta. En consecuencia, se ordenó la restitución de la campana al Gobierno portugués, con imposición de costas de la primera instancia a los demandados. Contra esta resolución se interpusieron sendos recursos de casación. El Tribunal Supremo, mediante auto de 24 de noviembre de 2009 (recurso núm. 545/2007), declaró su inadmisión al no haberse acreditado debidamente el interés casacional exigido por el artículo 477.2.3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El Alto Tribunal recordó que en procedimientos tramitados por razón de la materia, la acreditación del interés casacional es un requisito esencial y debe producirse en la fase de preparación del recurso, lo cual no se cumplió en el presente caso. En consecuencia, se declaró firme la sentencia de la Audiencia Provincial, con imposición de costas a las partes recurrentes.

Anexo XI – *"Rue Saint-Honoré, dans l'après-midi. Effet de pluie"*

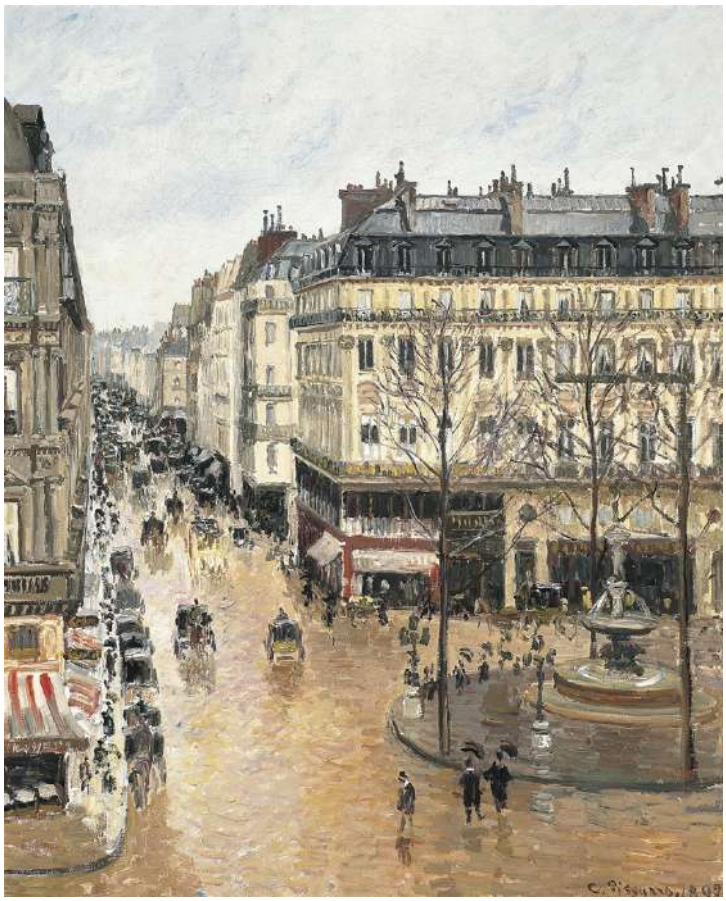

Figura 15. *"Rue Saint-Honoré, dans l'après-midi. Effet de pluie", Camille Pissarro, 1897*. Nota. Óleo sobre lienzo realizado por Camille Pissarro, conservado actualmente en la colección del Museo Nacional Thyssen-Bornemisza (Madrid). La escena muestra una vista urbana de la Rue Saint-Honoré bajo la lluvia, captada desde el apartamento del artista en el Hôtel du Louvre. La obra, influida por el impresionismo y el interés del autor por los efectos atmosféricos, representa una calle animada de París con figuras y carruajes envueltos en una luz grisácea y húmeda. La pintura pertenece a una serie de vistas urbanas que Pissarro desarrolló en la década de 1890, consolidando su papel como cronista visual del París moderno. Tomado de Museo Nacional Thyssen-Bornemisza (disponible en: https://www.museothyssen.org/en/collection/artists/pissarro-camille/rue-saint-honore-afternoon-effect-rain).

Controversia jurídica.

La controversia jurídica se centra en la reclamación de la familia Cassirer para recuperar la pintura *Rue Saint-Honoré, après-midi, effet de pluie* de Camille Pissarro, que fue confiscada por el régimen nazi en 1939 y actualmente se encuentra en posesión de la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza (TBC), Madrid. El núcleo del litigio radica en determinar qué legislación es aplicable para resolver la disputa sobre la propiedad de la obra: la ley de California o la ley española. Bajo la ley de California, un propietario original no pierde su derecho sobre una propiedad robada, incluso si un tercero la adquiere de buena fe. En contraste, según el Código Civil español, específicamente el artículo 1955, una posesión pública, pacífica e ininterrumpida durante tres años con buena fe, o durante seis años sin ella, puede otorgar la propiedad por usucapión. En primera instancia, el tribunal de distrito aplicó las reglas federales de conflicto de leyes y concluyó que la ley española regía el caso, determinando que

TBC había adquirido legalmente la propiedad de la pintura por usucapión. Sin embargo, la Corte Suprema de los Estados Unidos revocó esta decisión, indicando que se debían aplicar las reglas de conflicto de leyes de California, no las federales. Al reevaluar el caso bajo las normas de California, el Noveno Circuito realizó un análisis de "intereses gubernamentales" para decidir qué ley aplicar. Aunque reconoció que existía un conflicto real entre las leyes de California y España, concluyó que los intereses gubernamentales de España se verían más afectados si no se aplicara su legislación. Por lo tanto, determinó que la ley española debía prevalecer, confirmando que TBC era la propietaria legítima de la pintura por usucapión. Cabe destacar el voto concurrente de la jueza Callahan, quien expresó profundas reservas morales respecto a la decisión. Callahan reconoció que, si bien el razonamiento jurídico es sólido y respeta el marco del análisis de "intereses gubernamentales" exigido por el derecho californiano, el desenlace le resulta contrario a su sentido de justicia. La pintura fue, según los hechos reconocidos, vendida bajo coacción por un miembro de la familia Cassirer a causa de la persecución nazi. Aunque las normas legales actuales favorezcan a la TBC, el Reino de España y su institución, en consonancia con los principios de justicia restaurativa, deberían haber devuelto voluntariamente la obra a los herederos de Lilly Cassirer. La jueza citó expresamente la Declaración de Terezín de 2009, en la cual 47 países, incluido España, se comprometieron a facilitar soluciones justas y equitativas respecto a bienes culturales confiscados por el nazismo, señalando que este compromiso debería haber guiado la conducta de la Fundación y del Estado español en lugar de aferrarse a formalismos legales. En sus propias palabras, Callahan admitió que el resultado del caso "no concuerda con su brújula moral" (*moral compass*) y lamentó que, aunque legalmente correcto, el desenlace deje sin reparación efectiva una injusticia histórica.

Anexo XII – *"Ecce Homo"*

Figura 16. *"Ecce Homo", Michelangelo Merisi da Caravaggio, ca. 1605–1609*. Nota. Óleo sobre lienzo atribuido a Michelangelo Merisi da Caravaggio, conservado actualmente en la colección del Museo Nacional del Prado (Madrid). La escena representa el momento en que Cristo, coronado de espinas y cubierto con un manto púrpura, es presentado al pueblo por Poncio Pilato con las palabras "Ecce Homo" ("He aquí al hombre"). La composición, de gran sobriedad, se caracteriza por su economía de elementos, su intenso claroscuro y su expresividad contenida. La obra se inscribe en la producción final del maestro lombardo, y ha sido objeto de intensos debates atribucionistas. Tras décadas en el anonimato, fue revalorizada en el siglo XXI por su alta calidad técnica y su proximidad estilística a las últimas obras de Caravaggio realizadas en Nápoles. Tomado de Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y ARS Magazine (disponible en: https://arsmagazine.com/el-ecce-homo-de-caravaggio-se-expondra-en-el-prado/).

Controversia jurídica.

La aparición en abril de 2021 del *Ecce Homo*, atribuido a Michelangelo Merisi da Caravaggio, supuso un caso paradigmático de intervención administrativa en defensa del patrimonio cultural. Inicialmente catalogada como obra del círculo de José de Ribera y ofertada en subasta por la casa Ansorena con un precio de salida de 1.500 euros, la pieza fue objeto de una inmediata actuación por parte del Ministerio de Cultura tras el aviso de expertos nacionales e internacionales sobre su posible autoría caravaggista. En aplicación del artículo 51 del Real Decreto 111/1986, el Ministerio declaró la obra inexportable como medida cautelar, impidiendo su salida del territorio español y solicitando a la Comunidad de Madrid la incoación del expediente para su declaración como Bien de Interés Cultural. Dicha declaración fue formalizada el 22 de diciembre de 2021, otorgando al bien protección jurídica plena y limitando su comercialización internacional. Esta restricción afectó de forma significativa a su valor de mercado, estimado en más de 100 millones de euros en el extranjero, pero reducido de forma considerable en el contexto nacional. Durante el procedimiento, se produjo un intenso debate sobre la autoría y el valor de la obra, con informes técnicos

solicitados a instituciones como la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, el Museo del Prado y la Real Academia de la Historia. Si bien se reconoció la necesidad de estudios técnicos adicionales, el consenso institucional avaló la relevancia del lienzo para su protección preventiva. A pesar del interés mostrado por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, el Estado no ejerció el derecho de tanteo por dos motivos principales: la insuficiencia presupuestaria y la situación de Gobierno en funciones, que impedía formalizar decisiones de ese alcance. Finalmente, la obra fue adquirida por un coleccionista privado residente en España y cedida en préstamo al Museo Nacional del Prado, donde se exhibe actualmente, adscrita al Patrimonio del Estado.