



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 35/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 17 DE JULIO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA RESTITUCIÓN DE BIENES CULTURALES QUE HAYAN SALIDO DE FORMA ILEGAL DEL TERRITORIO DE UN ESTADO MIEMBRO (REFUNDICIÓN) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 311 FINAL] [2013/0162 (COD)] {SWD (2013) 188 FINAL} {SWD (2013) 189 FINAL}**

### ANTECEDENTES

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

**B.** La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (Refundición), ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 26 de julio de 2013.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de junio de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Senadora D.<sup>a</sup> Carlota Ripoll Juan, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno. De acuerdo con el mismo, la iniciativa es conforme con el principio de subsidiariedad. La única duda, que se estima que será disipada a largo de la discusión del texto en las diferentes reuniones del Comité de Asuntos Culturales, está relacionada con el art. 9 que afecta al poder judicial de cada Estado miembro, cuyo tenor introduce elementos que pudieran restringir la capacidad interpretativa de los órganos de Poder Judicial, ya que se sustituye la expresión “... *que considere equitativa* - la indemnización – por “*equitativa*”. Asimismo, define los elementos que perfilan el concepto de *Diligencia debida*, en lo que se refiere a la adquisición del bien; lo que podría considerarse excesivo.



## CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 17 de julio de 2013, aprobó el presente

### INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

*2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

*3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

*4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

*5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la*



## CORTES GENERALES

---

*Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

*6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.*

*Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*

*Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.*

*7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

*8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

*9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

*10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

**3.-** En el sentido del artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los bienes culturales, aquellos que en virtud de la legislación o los procedimientos administrativos nacionales constituyen el patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional (el patrimonio nacional), son bienes de gran interés que es preciso conservar para las generaciones futuras.

**4.-** El mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de las mercancías queda garantizada conforme a las disposiciones del TFUE. Sus disposiciones no son obstáculo para las prohibiciones o restricciones



## CORTES GENERALES

---

justificadas por razones de protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, en el sentido del artículo 36 del TFUE.

**5.-** Las evaluaciones de la Directiva 93/7/CEE, modificada por la Directiva 96/100/CE y por la Directiva 2001/38/CE, ponen de manifiesto que el sistema existente presenta una eficacia limitada para obtener la restitución de determinados bienes culturales clasificados como patrimonio nacional

**6.-** Así, la propuesta refunde la Directiva 93/7/CEE, modificada por la Directiva 96/100/CE y por la Directiva 2001/38/CE, derogándolas, y simplifica la legislación de la Unión a la par que refuerza la protección de los bienes culturales, permitiendo a las autoridades nacionales solicitar la restitución de un bien cultural perteneciente al patrimonio nacional que haya salido de forma ilegal del territorio desde 1993, mientras que el Reglamento (UE) nº 1215/2012, reconoce al propietario el derecho a solicitar la recuperación de un bien cultural ante los tribunales del Estado miembro en cuyo territorio se encuentra el bien.

**7.-** La refundición anteriormente mencionada tiene el objetivo de hacer posible que los Estados miembros obtengan la restitución de todo bien cultural perteneciente al patrimonio. Esta refundición persigue, igualmente, una simplificación de la legislación de la Unión en este ámbito.

**8.-** Así, la modificación de las disposiciones de la Directiva 93/7/CEE tiene por objeto: ampliar su alcance a todos los bienes culturales clasificados como patrimonio nacional en el sentido del artículo 36 del Tratado; prever la utilización del IMI para la realización de las acciones de cooperación administrativa y el intercambio de información entre las autoridades centrales; prolongar el plazo para que las autoridades del Estado miembro requirente puedan verificar la naturaleza del bien cultural hallado en otro Estado miembro; prolongar el plazo para ejercer la acción de restitución; indicar qué autoridad del Estado miembro requirente activa el plazo para la acción de restitución; precisar que el poseedor tiene la carga de la prueba de la diligencia debida en el momento de la adquisición del bien cultural; definir criterios comunes para interpretar el concepto de “diligencia debida” y prolongar el plazo para los informes de aplicación y evaluación de la Directiva.

**9.-** Las repercusiones presupuestarias se atienen al Marco Financiero Plurianual, no prevé la cofinanciación por terceros y no tiene incidencia financiera en los ingresos.

**10.-** De conformidad con el principio de proporcionalidad, las modificaciones propuestas no exceden de lo necesario para conseguir los objetivos propuestos.



## CORTES GENERALES

---

A su vez, respecto al principio de subsidiariedad, cabe decir que el mercado interior es competencia compartida de la Unión con los Estados miembros, por lo que se aplica dicho principio.

Dado que la actualización individual de los Estados miembros en materia de restitución puede verse obstaculizada por diferencias entre las normas nacionales, la creación del mercado interior se acompañó con la adopción de la Directiva 93/7/CEE ya que, sería muy difícil para un Estado miembro obtener la restitución de un bien cultural perteneciente al patrimonio nacional que haya salido de forma ilegal sin un procedimiento común aplicable en el Estado miembro en el que se encuentra el bien. Así, el poseedor de un bien a sabiendas de que salió ilegalmente podría establecerse en un Estado miembro sin temor a perderlo.

Por ello, la dimensión transfronteriza de la salida ilegal de los bienes culturales hace que la Unión sea la parte mejor situada para actuar a este respecto. Sin embargo, la Unión no es competente para definir el patrimonio nacional ni determinar que tribunales nacionales son competentes para conocer de la acción de restitución que pueda interponer el Estado miembro requirente contra el poseedor o el tenedor de un bien cultural perteneciente a su patrimonio nacional que haya salido de forma ilegal del territorio del Estado miembro. En estos aspectos se recurre a la subsidiariedad ya que son competencia de los Estados miembros.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (Refundición), es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**