

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS CUERPOS POLICIALES EN ESPAÑA

EMILIO JAVIER VERÓN BUSTILLO

COMANDANTE. CENTRO UNIVERSITARIO DE LA GUARDIA CIVIL

JUAN JOSÉ ÁGUILA NAVARRO

TENIENTE. GRUPO DE PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA UNIDAD CENTRAL OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

El artículo forma parte del proyecto de investigación "Protección penal de la naturaleza y los bienes culturales" DER 2017-87943-R de la Universidad Jaime I de Castellón.

RESUMEN

La protección del patrimonio histórico es uno de los cometidos que tiene encomendados la Guardia Civil a través de diferentes especialidades. El estudio de la normativa que ampara esta actuación y el reparto de competencias con otros cuerpos policiales, así como con otras Instituciones será el objetivo principal del presente artículo.

Palabras claves: Guardia Civil, Servicio de Protección de la Naturaleza, Grupo de Patrimonio Histórico, Expolio de yacimientos arqueológicos, patrimonio histórico, patrimonio cultural.

ABSTRACT

The protection of cultural properties is a responsibility of Guardia Civil through different Units. The main goal of this research will be the study of the Spanish legislation and the distribution of responsibilities among law enforcement agencies and others entities.

Keywords: Civil Guard, Environmental Protection Unit, Cultural Properties Unit, Pilaging of archeological sites, historical property and cultural property.

1. MARCO ORGANIZATIVO DE LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA

El patrimonio cultural representa la historia y diversidad de toda nación, conforma una de sus principales señas de identidad y su preservación constituye uno de los grandes retos que deben afrontar diferentes actores, enfrentándose a una criminalidad cada vez más especializada.

En este sentido, los bienes culturales españoles están expuestos ante una variedad de amenazas. Entre ellas, se puede citar el expolio de yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos, los daños sobre el patrimonio histórico, el robo de obras de arte y la falsificación.

Para poder afrontar estas amenazas, el Estado español ha desplegado una serie de medidas tanto legislativas como organizativas, repartiendo misiones y competencias a cada uno de los actores implicados en su protección, y que va a conformar el guión sobre el que se va a sustentar este artículo.

De tal forma que, a continuación, se describirán aquellas herramientas de las que dispone España para proteger su patrimonio cultural, a través de un reparto competencial, y que sirven para hacer frente tanto a la criminalidad organizada como a la delincuencia común, principales agresores de la historia y cultura española.

1.1. LA PROTECCIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

El patrimonio histórico forma parte del acervo cultural de España, constituyendo gran parte de su identidad. Así lo recoge la Constitución española de 1978 (en adelante, CE), que atribuye la responsabilidad de la salvaguarda del patrimonio histórico a los poderes públicos. Se trata, por tanto, de un bien jurídico cuya titularidad corresponde, como afirma Guisasola Lerma, a la sociedad en su conjunto (GUISASOLA LERMA, 2000, pág. 294), conformándose como bienes de *titularidad colectiva*.

De una forma genérica, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España deben cumplir con la misión de *“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 104.1 de la CE y que, por tanto, también incluye la preservación del patrimonio cultural español y la investigación contra los delitos relacionados.

Además, como todo Estado rico culturalmente, España se ha blindado mediante una legislación muy proteccionista ante las posibles amenazas referidas anteriormente, reconociendo como uno de sus derechos irrenunciables la protección y conservación en este ámbito.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la CE no aborda ni delimita las actuaciones que son consideradas como ilícitas, sino más bien intenta definir las misiones de los entes públicos en cuanto a la protección del patrimonio cultural español, que conforma el bien jurídico protegido. En este sentido se expresa Guisasola Lerma al decir que *“la Constitución no delimita los mecanismos de tutela de los valores previstos en su texto, salvo contadas excepciones (...) toda vez que la Carta Magna no contiene una política-criminal concreta ni establece criterios fijos de tutela, sino que únicamente determina una serie de valores a los que ha de servir el Ordenamiento”* (GUISASOLA LERMA, 2000, págs. 229-230).

Entre las misiones y funciones que la CE establece, los poderes públicos serán los responsables de la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico de la nación española. Esto mismo viene especificado en su artículo 46, cuando dice que *“los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”*. En esta ocasión, y de forma excepcional, sí se está exigiendo expresamente una tutela penal (GUISASOLA LERMA, 2000, pág. 230).

Como establece el texto, por tanto, la misión de los poderes públicos no es solo la protección y conservación sino también incrementar el patrimonio cultural español¹, cuestión que no se abordará en el presente artículo.

De tal forma que, para conservar el patrimonio histórico, cultural y artístico de España de una forma eficiente, se hace necesario definir las competencias dentro del Estado autonómico español. Por ello, la CE establece una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.). Por un lado, la ley suprema hace responsable al Estado del control de la exportación y expoliación mediante el artículo 149.1.28^a de la CE:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.

Por otro lado, las CC.AA. se encargan de las competencias relacionadas con la custodia y conservación de su patrimonio cultural, conforme a lo dictado en los artículos art. 148.1. 15^a, 16^a y 17^a de la CE:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”.

El Tribunal Constitucional tuvo que aclarar mediante su Sentencia 17/1991, de 31 de enero, en su fundamento jurídico tercero, que *“el Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos”.*

Una vez aclarado que la competencia en cuanto al control de la exportación en España pertenece al Estado, habrá que tener en cuenta dos escenarios: la primera de estas situaciones se produce si los bienes culturales que se pretenden exportar fuera de España se realiza a través de los canales oficialmente establecidos. En este caso, cobra una especial relevancia el papel que juega el Ministerio de Cultura y Deporte, principalmente a través de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, cuyas misiones no vienen explicitadas en la CE sino en otras normas de rango inferior que se detallarán más adelante. El segundo de los escenarios se produce si los bienes culturales pretenden ser exportados ilegalmente fuera de España. En este caso, como la competencia también es estatal, participará el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Guardia Civil, puesto que estas Instituciones poseen competencias en cuanto al fraude fiscal, contrabando y resguardo fiscal del Estado.

En cuanto a la expoliación, cabe mencionar que las medidas que aplica el Estado también han sido desarrolladas por normas de rango inferior al de la CE. De una manera más administrativa se encarga de su lucha el Ministerio de Cultura y Deporte (en adelante, MCD), a través de diferentes estamentos. De una manera más

1 GARCÍA FERNÁNDEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, opina lo siguiente: *“Es función del Estado no solo mantener abierto el acceso de los bienes culturales a todos los ciudadanos, sino también acrecentar el número de bienes de los que pueden disfrutar aquellos”* (GARCÍA FERNÁNDEZ, 1995, pág. 384).

operativa, la expoliación de yacimientos arqueológicos terrestres y subacuáticos se encarga la Guardia Civil, a través de diferentes Unidades de este Cuerpo. Las Instituciones que luchan contra la expoliación del patrimonio histórico español serán detalladas más adelante.

1.1.1. CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tanto el Estado como las CC.AA. han querido reconocer la importancia que tienen la protección y conservación de su patrimonio cultural como parte de la identidad de su territorio. El Estado español lo hizo a través de la Ley del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) y las CC.AA. mediante sus Estatutos de Autonomía e incluso mediante leyes de menor rango autonómico. En este sentido, *“algunas CC.AA. entendieron que la promulgación de la LPHE invadía las competencias que tenían asignadas por lo que promovieron sendos recursos de inconstitucionalidad por conflicto de competencias”* (VERÓN BUSTILLO, 2017, pág. 180).

Por ello, el Tribunal Constitucional tuvo que estudiar los recursos presentados por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, por la Junta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la LPHE. Así, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó la STC 17/1991, de 31 de enero, cuyos fundamentos jurídicos han servido de referencia ante otros muchos recursos interpuestos por las CC.AA. A raíz de esta Sentencia, según establece Guisasola Lerma, *“se produce una notable ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas en cuanto al procedimiento de declaración de los Bienes de Interés Cultural”* (GUISASOLA LERMA, 2000, pág. 393)².

A continuación, se comentarán las conclusiones más importantes en relación con el reparto de competencias:

- El Fundamento Jurídico nº 2 niega la invasión de competencias autonómicas del Estado en la LPHE, teniendo como referencia lo dictado en el artículo 149.1.28 de la CE.
- El Fundamento Jurídico nº 5 niega la inconstitucionalidad del artículo 2.2 de la LPHE impugnada por la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a la cooperación administrativa entre las distintas administraciones.
- El Fundamento Jurídico nº 9 niega la inconstitucionalidad del artículo 7 de la LPHE impugnada por la Comunidad Autónoma del País Vasco ya que *“no puede admitirse, (...), que el Estado se excede estableciendo competencias a favor de las Administraciones Locales”* en materia de conservación y custodia del PHE.
- El Fundamento Jurídico nº 12 niega la invasión de competencias autonómicas del Estado en la LPHE a través del artículo 12.1 (Registro General donde se inscriben los BIC,s), artículo 13.1 (expedición de un título oficial que las identifique), artículo 26 (confección de un inventario general de los bienes del PHE no

2 Esta ampliación de competencias repercute, según GUISASOLA LERMA, en una falta de uniformidad a raíz de la disparidad de criterios a la hora de inventariar o catalogar cada CC.AA su patrimonio cultural.

declarados BIC que tengan singular relevancia), artículo 51 (confección de un censo del patrimonio documental y de un catálogo del patrimonio bibliográfico) y artículo 53 (inclusión de los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico que tengan singular relevancia en una sección especial del Inventario General). En estos casos, el Tribunal Constitucional establece que *“tales registros, catálogos o censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español, constitucionalmente asignadas al Estado (art. 149.1.28), no le agregan competencia alguna ni privan de ellas a las Comunidades ni pueden ser consideradas contrarios a la Constitución”*.

- Los Fundamentos Jurídicos nº 14 y nº 15 niegan la inconstitucionalidad del artículo 18 y 28.2 de la LPHE, que trataban tanto de la autorización necesaria del Estado para todo desplazamiento o remoción de los bienes inmuebles declarados BIC, así como la prohibición legal de enajenar los bienes muebles que formen parte del PHE pertenecientes a las Administraciones Públicas. La motivación esgrimida por el TC es que el Estado es garante de la preservación de tales bienes, considerándose como una *“medida de conservación del acervo cultural español”*.

1.2. LEY 16/1985, DE 25 DE JUNIO, DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

La entrada en vigor de la LPHE estuvo motivada por varias razones³ y supuso un nuevo marco jurídico de protección y conservación de los bienes que se consideraban pertenecientes al patrimonio cultural español. Pero pronto se aprobaría un desarrollo reglamentario de esta norma que completaría y precisaría con mayor grado de detalle aspectos procesales y organizativos de la ley de 1985.

Esta reglamentación se produjo, en primer lugar, mediante 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. Este Real Decreto tuvo que ser modificado a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, aprovechándose la oportunidad para introducir nuevos cambios en la normativa. Esta modificación se produjo mediante el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero.

En cuanto al reparto de competencias, objeto de este estudio, la LPHE y su normativa reglamentaria encomienda al Estado las siguientes tareas:

- El control de la exportación: La LPHE otorga un papel esencial en cuanto al control de la exportación de bienes culturales a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español⁴.
- La lucha contra la expoliación: La LPHE, en su artículo cuarto, define como expolio no solo el producido de manera ilegal en yacimientos arqueológicos

3 No se detallarán por no ser el objeto principal de este artículo.

4 El artículo 5.2 de la LPHE establece que los bienes integrantes del PHE de más de cien años de antigüedad y, en todo caso, de los bienes inscritos en el Inventario General precisarán autorización expresa de dicha Junta. Sin embargo, es en el RD 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE, donde queda reflejado con mayor grado de detalle las funciones de este órgano dependiente del MCD. Véanse los **artículos 7 a 9** del citado RD 111/86.

sino toda actividad u omisión que conlleve la pérdida o destrucción de bienes integrantes del PHE, dándole poderes a la Administración del Estado para actuar en defensa de la protección de cualquier bien que no entienda que esté lo suficientemente protegido por las Comunidades Autónomas. Será el MCD el que actúe en defensa de estos bienes amenazados y el procedimiento establecido es el especificado en el artículo 57 bis del RD 111/86.

- El control a las casas de subastas: Si bien la LPHE, en su artículo 38, otorga un papel preferente a los órganos de la Administración del Estado, el RD 111/86, en su artículo 40.2, establece que los subastadores deberán notificar, dentro de un plazo definido, tanto al órgano competente de las CC.AA. como al MCD (Subdirección General de protección del Patrimonio Histórico), las subastas públicas que pretendan realizarse enajenando cualquier bien integrante del Patrimonio Histórico Español. Cuando es detectada la comisión de algún posible delito, el MCD posee enlaces de las FCSE a través de los cuales se inician las actuaciones que fueran pertinentes.
- La investigación de los delitos relacionados contra el patrimonio cultural mediante la creación de Unidades policiales especializadas: La Disposición Adicional primera del RD 111/86 nombra específicamente a dos Unidades de carácter estatal que deben encargarse de la investigación y persecución de los delitos contra el patrimonio cultural. Estas Unidades son la Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía Nacional y el Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil. Ambas Unidades colaborarán directamente con el MCD y los órganos competentes de las CC.AA. para investigar las agresiones que se produzcan a los bienes culturales de España.

Por otra parte, las CC.AA. tienen las siguientes competencias:

- La declaración de Bien de Interés Cultural, conforme dicta el artículo 9 de la LPHE. En este caso, *“las CC.AA. pueden clasificar los bienes culturales regionales en diferentes categorías de protección, siempre y cuando coincidan con las categorías de protección que marca la LPHE”* (VERÓN BUSTILLO, 2017, págs. 178-179).
- La imposición de sanciones administrativas por infracciones contra el patrimonio cultural, conforme estipula el artículo 78 de la LPHE.
- El control de los libros registro de los comerciantes de bienes culturales de su región, conforme a lo estipulado en el artículo 27 del RD 111/86. Todos los comerciales de bienes culturales deben poseer un libro-registro en el que contabilicen y especifiquen todos los movimientos y transacciones de obras de arte o antigüedades. Este control también puede llevarse a cabo por las FCSE, a través de inspecciones a los establecimientos comerciales.

Aparte, existen ciertas competencias compartidas entre Estado y CC.AA. como son las siguientes:

- Formar parte del Consejo de Patrimonio Histórico, conforme a lo estipulado en el artículo 3 de la LPHE.
- Tanto el Estado como las CC.AA. participarán conjuntamente en la confección de un Inventario General de Bienes Muebles, conforme a lo estipulado en el art.

28 del RD 111/86. Todo ello sin perjuicio del Inventario que debe realizar cada CC.AA. de los bienes integrantes en su región (artículo 29 del RD 111/86).

- Ejercer los derechos de tanteo y retracto, según lo estipulado en el artículo 40.4 del RD 111/86).

Por otro lado, habría que mencionar las competencias que posee uno de los organismos más importantes que existen en la Administración del Estado para la protección del patrimonio cultural español. Se trata de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del PHE. Se trata de un organismo consultivo contemplado en el artículo 3 de la LPHE. De naturaleza colegiada, está adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del MCD (Ministerio de Cultura y Deporte, 2019). Está compuesto por dieciocho vocales designados por el MCD y cuatro vocales designados por el Ministerio de Hacienda. Estos vocales son especialistas de reconocido prestigio y, por tanto, son elegidos al haber demostrado su cualificación y experiencia en el campo de las Bellas Artes. Sus acuerdos no se consideran vinculados a la administración y se encargan de velar por la conservación, defensa, promoción y fomento del PHE⁵. Es de resaltar que existen unos órganos similares creados en diversas CC.AA. como en Cataluña, Castilla y León, Andalucía, Galicia, Asturias y Murcia (BARRACA DE RAMOS, 2008, pág. 67) y Valencia⁶.

De manera específica, sus funciones vienen recogidas en la ley, expresamente en los artículos 7 al 9 del Real Decreto 111/1986, y que se pueden resumir en:

1. Dictaminar las solicitudes de permiso de exportación de bienes culturales protegidos. Es decir, aquellos bienes con más de cien años y, en todo caso, de los inscritos en el Inventario General previsto en el art. 26 de la Ley de PHE.
2. Informar sobre las solicitudes de permiso de salida temporal del territorio español de bienes de interés cultural.
3. Informar sobre las permutas de bienes de titularidad estatal con otros Estados.
4. Fijar el valor de los bienes exportados ilegalmente a efectos de determinar una sanción.
5. Valorar los bienes que se pretendan entregar al Estado en pago de la deuda tributaria.
6. Valorar los bienes que se pretendan adquirir por el Estado. Para ello, los miembros de esta Junta podrán consultar a otros especialistas *“el valor económico de las piezas, la oportunidad de compra e incluso el centro destino (GONZÁLEZ SANZ, 2011, pág. 4)”*.

Dentro de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del PHE se constituye una Comisión de Valoración⁷ que tiene como misiones específicas valorar los bienes que se pretendan entregar al Estado en pago de la deuda tributaria

5 Estas misiones se encuentran alineadas con las enunciadas en el artículo 46 de la CE.

6 A través del Decreto 184/2018, de 19 de octubre, por el que se aprueba el reglamento que regula la Junta de Valoración de Bienes del Patrimonio Cultural Valenciano.

7 Esta figura viene contemplada en el artículo 9.4 del RD 111/1986, de 10 de enero, que desarrolla parcialmente la ley de PHE.

y realizar estimaciones y valoraciones pertinentes relacionadas con las medidas de fomento incluidas en la ley de PHE, especificadas en su título octavo, entre ellas, las medidas de fomento como el 1% cultural (artículo 68), deducciones del IRPF (artículo 70) o deducciones del Impuesto sobre Sociedades (artículo 71) sobre inversiones en este ámbito, así como el pago de deudas tributarias (artículo 73).

Esta Junta juega, por tanto, un papel fundamental en cuanto a la preservación y calificación de los bienes del patrimonio cultural español.

Por último, se debe remarcar el papel que juega la *Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico* en cuanto que es la máxima responsable estatal de la aplicación del régimen jurídico de la protección y defensa del patrimonio cultural. Depende de la Secretaría de Estado de Cultura (Ministerio de Cultura y Deportes) y tiene asignada las siguientes funciones (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE 2019):

- La formación del Registro General de Bienes de Interés General y del Inventario General de Bienes Muebles.
- Propuesta de adquisición de bienes del Patrimonio Histórico Español y de las medidas que deban adoptarse para la protección y defensa del mismo⁸.
- Coordinación con las Unidades del Ministerio que intervengan en la gestión del Patrimonio Histórico Español, así como con los demás departamentos ministeriales y, en su caso, con las demás Administraciones públicas⁹.

1.3. LEY ORGÁNICA 2/1986, DE 13 MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Una vez estudiada la legislación de referencia para la protección del patrimonio cultural español, se hace preciso estudiar otras normas que complementan la actuación que deben realizar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para realizar esta función.

Este es el caso de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta ley pretende definir las competencias generales que tienen cada uno de los cuerpos policiales que existen en España.

Si bien no menciona de forma específica la protección del patrimonio cultural, la ley 2/86 establece el siguiente reparto de competencias:

- En primer lugar, el artículo 12.1.B).b) dicta como competencia específica de la Guardia Civil *“el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando”*. Sobre este asunto se reserva un apartado completo cuando se hable de la ley de contrabando en España y, por ello, no se desarrollarán estas funciones de resguardo fiscal del Estado en este momento. De todos modos, se hace preciso mencionar que esta función se presume esencial para evitar, entre otras actividades ilícitas, el

8 Como organismo destacado que realiza esta función se encuentra la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.

9 Dentro de esta función que tiene encomendada la Subdirección General se encuentra la de colaboración con las Unidades especializadas de investigación y persecución de los delitos contra el patrimonio cultural de la Policía Nacional y de la Guardia Civil.

tráfico ilícito de bienes culturales entre países, a través de los puertos y aeropuertos estatales.

- Otra de las funciones encomendada por la ley 2/86 que incide en el reparto competencial relacionado con la protección del patrimonio cultural es la del carácter de Policía Judicial. Esta norma establece en su artículo 29 que, en relación con el artículo 126 de la CE, las funciones de Policía Judicial *“serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades”* que se especifiquen. Un apartado posterior dentro del mismo artículo establece el *“carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”*. Esto significa que, en las labores de persecución e investigación de los delitos, en este caso, contra el patrimonio cultural español, las competencias serán asumidas, preferentemente, por las FCSE en auxilio de las autoridades judiciales.
- Además del carácter de Policía Judicial, otra competencia que encomienda a la Policía Nacional -la ley 2/86, en su artículo 12.1.A).f)- es la Cooperación policial internacional. A esto hay que unir que la Guardia Civil también está facultada a colaborar con cuerpos policiales extranjeros, hecho confirmado mediante la Sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo de fecha cuatro de marzo de 2010¹⁰. Por tanto, es una competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) la colaboración y cooperación con policías de otros países, lo que limita la capacidad de actuación de las policías autonómicas y locales en la investigación de delitos contra el patrimonio cultural español. En estos casos, las peticiones que debieran ser canalizadas a otros Estados deberían ser realizadas a través de los canales oficiales establecidos en los Cuerpos policiales de carácter estatal. Esta canalización centralizada de la información, a través de los canales establecidos por el Ministerio del interior, facilita la coordinación y la eficacia en las investigaciones que se tengan que llevar a cabo.
- Por último, y en relación con el punto anterior, la ley 2/86 establece en el artículo 30 que las Unidades de Policía Judicial podrán especializarse delictualmente siempre que lo requieran las circunstancias. Este es el caso de la Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía Nacional y del Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil. Se trata de dos Unidades centrales de Policía Judicial especializadas en la persecución e investigación de los delitos relacionados contra el patrimonio cultural¹¹. Vemos cómo, de esta manera, la Ley 2/86 va en consonancia con lo establecido en la ley 16/85 y su normativa reglamentaria en cuando a la creación de Unidades especializadas para la persecución e investigación de delitos contra el patrimonio cultural de España.

10 Mediante la STS de 4/3/2010, Sala 5ª, este alto Tribunal rechaza el recurso presentado por el Sindicatos Unificado de Policía (SUP) contra los dictados de los RD,s 1571/2007 y 1181/2008, en los que se desarrollaba la estructura orgánica del Ministerio del Interior y se establecían las competencias de la Policía nacional y de la Guardia Civil, al considerar que el régimen de “monopolio o exclusividad” que postulaba el sindicato no se ajustaba a la ley.

11 Este punto de la ley 2/86 se encuentra, por tanto, en plena sintonía con lo establecido en la disposición adicional primera del RD 111/86, modificada por el RD 64/1994, cuando dicta la creación de estas dos unidades especializadas con funciones muy específicas.

1.3.1. MARCO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) en España fundamentan su actuación en diferentes normas. Ya se ha estudiado, desde el punto de vista legislativo, cómo se ampara la actuación de estos Cuerpos policiales. Además, las policías autonómicas establecen también su actuación en lo dispuesto en sus referidos Estatutos de Autonomía.

A continuación, y basado en las facultades que otorga la normativa estudiada anteriormente, se explicará de qué forma se han organizado las FCS en España para la conservación del patrimonio cultural y luchar contra los delitos en este ámbito.

1. Guardia Civil

Las especialidades con las que cuenta la Guardia Civil y su distribución geográfica por todo el territorio nacional¹², la convierten en una policía moderna e integral en la lucha contra los delitos relacionados con el patrimonio cultural.

De las misiones encomendadas a la Guardia Civil, varias destacan por su relación con la prevención y persecución de este tipo de delitos (VERÓN BUSTILLO, 2017, págs. 245-252):

- El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. La Jefatura de Fiscal y Fronteras coordina estas actuaciones realizando una labor fundamental en cuanto a la prevención de importaciones¹³ y exportaciones ilegales de bienes culturales. Unas de sus unidades principales, dependiente de esta Jefatura, son las Oficinas de Análisis e Investigación (ODAFI,s) ubicadas en los recintos aduaneros españoles y que realizan el análisis, control y fiscalización de las mercancías que transitan por España. Evalúan la documentación que declaran los transportistas e inspeccionan aquellas mercancías sospechosas de albergar obras de arte u antigüedades que pretenden ser importadas o exportadas ilegalmente.
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y otros centros e instalaciones que lo requieran. Entre ellas, se debe descartar las actuaciones que lleva a cabo el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, provisto de las embarcaciones necesarias¹⁴ para evitar el expolio de yacimientos arqueológicos subacuáticos. Este Servicio tiene marcado aquellos lugares en los que se encuentran pecios hundidos y reaccionan en el momento que detectan que embarcaciones o submarinistas se

12 El punto 3 del artículo 11.2 de la LOFCS dice lo siguiente: “[...] La Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional, cuando ello fuere preciso”.

13 Como ejemplo de esta labor de prevención, el Servicio Fiscal de la Guardia Civil detectó en enero de 2015, en el puerto de Valencia, la importación de 36 bienes culturales expoliados de Egipto y que dio lugar a que se abriera una investigación policial por parte del Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil denominada Operación Hierática, que concluyó con la detención de cuatro ciudadanos egipcios y un anticuario español (MORALES BRAVO DE LA LAGUNA, 2016).

14 Aparte de las embarcaciones de las que dispone el Servicio Marítimo para vigilar las costas españolas y su mar territorial, este Servicio también cuenta con los Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas (GEAS) que comprueban e inspeccionan el fondo del lecho marino en el que se puedan encontrar pecios de valor históricos de valor incalculable, evitando el expolio provocado por buceadores.

encuentran en sus inmediaciones. Conviene destacar en este punto la existencia del Procedimiento Operativo Armada-Guardia Civil Núm. 8, de fecha 12 de diciembre de 2013, establecido para la colaboración en materia de patrimonio arqueológico subacuático. Además de fijar medidas preventivas se establecen canales fluidos de comunicación, donde el Centro de Operaciones de Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) de la Armada, y el Centro de Coordinación de Vigilancia de Acción Marítima (CECORVIGMAR), gestionado por la Guardia Civil, “se mantendrán informados mutuamente del seguimiento de buques que puedan estar relacionados con la búsqueda y extracción de restos hundidos, así como de las actuaciones que realicen unidades de la Armada y de la Guardia Civil relacionadas con la protección del patrimonio arqueológico subacuático”.

- La conservación de la naturaleza y medio ambiente. En este sentido, la Guardia Civil cuenta con la primera policía medioambiental creada en Europa. Para ello, la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) dispone de patrullas desplegadas por todo el territorio español y resulta ser una pieza fundamental en cuanto a la prevención de expolios de yacimientos arqueológicos terrestres en el ámbito rural, puesto que pueden llegar a lugares remotos a través de sus motocicletas, donde se encuentra la mayor parte de lo que denominamos “*patrimonio oculto*”.
- Aparte de las Unidades encargadas de la seguridad ciudadana, desplegadas por casi todo el territorio español (labor fundamental en cuanto a la prevención de hechos ilícitos), la Guardia Civil dispone de Unidades de Policía Judicial, encargadas de perseguir los delitos por todo el territorio español, incluso en aquellos lugares donde existen policías autonómicas. Aparte de las Unidades de investigación que se encuentran repartidas en cada provincia española (Unidades Orgánicas de Policía Judicial), la Guardia Civil cuenta con Unidades de Policía Judicial encargadas del análisis criminal de tipologías delictivas (Unidad Técnica de Policía Judicial) y del Grupo de Patrimonio Histórico de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil. Esta última viene explícitamente mencionada por la LPHE como la encargada de perseguir los delitos más graves contra el patrimonio histórico español.

Las funciones que tiene encomendadas este Grupo son las siguientes:

- “Centralización de toda la información que remiten las distintas Unidades del Cuerpo, referidas a los hechos delictivos que puedan incidir sobre el Patrimonio Histórico Español (robos de obras de arte, expolios arqueológicos, contrabando de bienes culturales, daños a esta clase de bienes, falsificaciones y estafas con obras de arte, etc.), así como de los detenidos e implicados en esta clase de hechos y su modus operandi. Para cumplir esta función se gestionan los ficheros de bienes culturales sustraídos, de los recuperados y de los de desconocida procedencia, todos ellos informatizados.
- Colaboración en el desarrollo de las instrucciones y normas que dicta la Dirección General del Cuerpo encaminadas a mejorar la protección del Patrimonio, así como el asesoramiento a todas las Unidades

sobre las disposiciones legales que regulan este Patrimonio y los apoyos de tipo técnico que puedan necesitar.

- Relaciones con las autoridades del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Comunidades Autónomas, Delegados Diocesanos para el Patrimonio Eclesiástico, Asociaciones de Anticuarios, Profesores Universitarios, Revistas Especializadas, etc. Desde hace dos años el Oficial a cargo del Grupo de Patrimonio Histórico asiste a las reuniones del Consejo de Patrimonio Histórico, organismo en el que están representados los directores generales de Cultura de cada Comunidad Autónoma y el director general de Bellas Artes y Bienes Culturales del Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, en el marco de esta colaboración, miembros del Grupo de Patrimonio asisten como conferenciantes y participantes a numerosas jornadas, seminarios y cursos organizados por distintas Instituciones públicas y privadas.
- Coordinación con las Unidades especializadas de las Policías de otros países, ya que con frecuencia son descubiertas en el extranjero obras robadas en España, siendo necesario un intercambio ágil de información que permita resolver las diferencias de legislación y procedimentales entre países. En este aspecto son especialmente intensas las relaciones con la Policía Judicial Portuguesa, el Comando para la Tutela del Patrimonio Artístico de los Carabinieri italianos y la Unidad Central del Tráfico Ilícito de Bienes Culturales de la Policía Nacional Francesa con los que ha sido posible la culminación de importantes servicios” (GUARDIA CIVIL, 2018).

Por último, comentar que el Estado Mayor de la Guardia Civil difundió a sus Unidades en el año 2012 la Orden de Servicios 4/2012, de fecha 22 de febrero, del *“Plan para la defensa del Patrimonio Histórico Español”* con el fin de coordinar a todas las especialidades anteriormente citadas en cuanto a la prevención e investigación de esta tipología delictiva.

2. Policía Nacional

Aparte de la Guardia Civil, el otro Cuerpo de competencia estatal es la Policía Nacional. Sus funciones vienen establecidas por la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Están bajo su responsabilidad los grandes núcleos de población, que son donde se encuentran la gran mayoría de establecimientos comerciales dedicados al arte (casas de subastas, anticuarios, galerías de arte, etc.), así como los museos de arte.

Al igual que ocurría con la Guardia Civil, la Policía Nacional dispone de Unidades de seguridad ciudadana (encargadas de la prevención de delitos) y de Unidades de Policía Judicial encargadas de investigar los delitos, entre ellos, los que inciden contra el patrimonio cultural español. Distribuidos por todo el territorio español, en cada una de las provincias, además disponen de una Unidad Central que también es mencionada por la LPHE como Unidad especializada

en investigar los casos más graves contra el Patrimonio Histórico español. Se trata de la Brigada de Patrimonio Histórico de la Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV)¹⁵.

3. Policías Autonómicas

Las policías autonómicas en España tienen reguladas sus competencias conforme a lo establecido en la LOFCS y en sus Estatutos de Autonomía.

La LOFCS establece que las policías autonómicas tendrán un papel colaborador cuando realicen funciones de Policía Judicial, pero se podrá comprobar más adelante que esto no se cumple por diversos motivos. Además, ciertas funciones atribuidas por la CE al Estado son también realizadas por las policías autonómicas. Por ejemplo, la LOFCS establece que las policías autonómicas pueden simultáneamente y de manera indiferenciada con las FCSE “velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente”. Por tanto, pueden realizar funciones en el medio rural *para cumplir con esta competencia, logrando contribuir, por tanto, a la “prevención del expolio de yacimientos arqueológicos, pese a que el expolio es una competencia estatal”* (VERÓN BUSTILLO, 2017, pág. 257). Y no solo realizan funciones de prevención sino también de investigación sobre expolios de yacimientos arqueológicos¹⁶. Hasta tal punto que la Policía Autonómica de Cataluña ha creado una Unidad especializada denominada Unidad Central de Patrimonio Histórico, dependiente del Área Central de Investigación del Patrimonio, de la División de Investigación Criminal, que se encarga de *“la investigación de los hechos más relevantes, que analice la información disponible, que gestione los ficheros informatizados de obras de arte robadas, que controle e inspeccione los establecimientos dedicados a la compra y venta de antigüedades, etc.”* (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003). Esta Unidad ha llevado a cabo operaciones policiales sobre patrimonio histórico de forma unilateral y, en ocasiones, cooperando en el ámbito internacional con otros Cuerpos y organismos de carácter policial¹⁷. Hay que recordar que en la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d'Esquadra» define, en

- 15 La Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía Nacional tiene como misiones principales: participar en los grupos de trabajo de Interpol de expertos en la lucha contra el tráfico ilícito de obras de arte, investigar aquellos delitos más importantes contra el patrimonio histórico (por ejemplo, la desaparición y posterior recuperación del Códice Calixtino que se encontraba en la catedral de Santiago de Compostela), almacenar en una base de datos (Dulcinea) imágenes de los bienes culturales sustraídos en la demarcación de Policía Nacional, etc (VERÓN BUSTILLO, 2017, págs. 254-255).
- 16 A destacar, entre otras, una operación policial realizada por la Policía Autonómica de Cataluña en el mes de enero de 2018 contra un grupo de delincuentes que habían saqueado más de 20.000 piezas procedentes de 168 yacimientos arqueológicos y 32 paleontológicos declarados como Bien de Interés Cultural procedentes de diferentes regiones de la Comunidad Autónoma catalana (LA VANGUARDIA, 2018).
- 17 “El caso ‘Picture’, sobre la falsificación y distribución a nivel internacional (especialmente en Estados Unidos, Alemania e Italia) de obras de arte falsificadas de artistas como Dalí, Miró, Antoni Clavé, Roy Lichtenstein o Marc Chagall. Se intervinieron cientos de obras falsas atribuidas a dichos pintores. El caso ‘Petrus de Castellum’, sobre el expolio de yacimientos arqueológicos protegidos en el territorio de Cataluña y que permitió la incautación de más de 15.000 objetos arqueológicos saqueados. El caso ‘Saqqara’, sobre el expolio y exportación ilícita de arqueología egipcia. Se intervino cerca de una decena de fragmentos con relieves de una necrópolis del siglo III a.C” (SEGURITECNIA.ES, 2011).

el artículo 12.1.segundo.f), la función administrativa de la policía autonómica sobre la defensa del patrimonio cultural catalán: *“Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural catalán, por lo que se refiere a la salvaguardia y protección del mismo y para evitar su expolio o destrucción”*. *Esta función administrativa contrasta con la labor persecutoria que ha realizado para investigar delitos contra el patrimonio histórico*.

Este tipo de actuaciones son llevadas a cabo de forma independiente. Además, se debe recordar que las competencias de cooperación internacional y de investigación contra el expolio de bienes culturales corresponden a las fuerzas policiales estatales y no a las autonómicas. Además, evidencian una falta de coordinación con las fuerzas policiales estatales.

En cuanto a la Policía Autonómica Vasca, aunque ejerce funciones de investigación criminal¹⁸, no consta la existencia de unidades especializadas en la lucha contra los delitos relacionados con el patrimonio cultural vasco.

4. Servicio de Vigilancia Aduanera

La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria y también realiza funciones de protección del patrimonio cultural español afectándole, por tanto, lo dispuesto en el artículo 2.2. a) de la Ley Orgánica 12/1995 de Represión del Contrabando.

En líneas generales se puede decir, por tanto, que las aduanas españolas realizan funciones administrativas, preventivas o de inteligencia, y también operativas relacionadas con el control del movimiento de mercancías en las aduanas:

- En cuanto a las funciones administrativas, cualquier bien cultural que pretenda ser exportado fuera de España, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la LPHE, *“necesitará para su exportación autorización expresa y previa de la Administración del Estado”* que deberá ser presentada ante los servicios aduaneros.
- Relacionado con las labores preventivas o de inteligencia, las aduanas realizan un *“análisis de riesgo”* de todas las mercancías que están pendientes de exportar y revisan aleatoriamente aquellas que puedan suponerse más sospechosas (MONTESINOS DÍEZ DE LA LASTRA, 2016)¹⁹.
- En cuanto a la labor operativa, el Servicio de Vigilancia Aduanera cumple con las funciones que tiene establecidas de *“persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida”* conforme a lo dispuesto en el artículo 56, apartado trece, parte segunda, de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Además, las funciones de vigilancia aduanera vienen desarrolladas en

18 El artículo 107.3 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco dice lo siguiente: *“3. La estructura referida cubrirá las áreas de seguridad ciudadana, policía administrativa investigación criminal, recursos operativos y, en general, las de administración de policía que en cada momento demande la realidad social en el ámbito de las funciones atribuidas a la Ertzaintza”*.

19 Las Unidades de Análisis de Riesgo (UAR), son unidades mixtas compuestas por miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera y de la Oficina de Análisis e Investigación Fiscal de la Guardia Civil (ODAFI,s).

el RD 319/1982, de 12 de febrero. En el artículo segundo de la citada norma se especifica que el Servicio de Vigilancia Aduanera tiene también como función la de represión del contrabando. Esta función está en perfecta sintonía con lo dispuesto en el Código Aduanero de la Unión Europea que menciona las funciones que tiene este Servicio de protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico²⁰.

Además, no existe ninguna duda que el Servicio de Vigilancia Aduanera puede desarrollar funciones de Policía Judicial, siendo así declarado mediante Auto del Tribunal Supremo, sala 2ª, de 31 de julio de 1998, causa especial 1780/98.

1.4. LEY ORGÁNICA 12/1995, DE 12 DE DICIEMBRE, DE REPRESIÓN DEL CONTRABANDO

El contrabando supone unas de las actividades ilícitas más extendidas en el mundo. Por un lado, hay que recordar que España es un país rico en yacimientos arqueológicos que contienen restos de incalculable valor procedentes de civilizaciones muy antiguas y que los delincuentes, tras expoliar estos yacimientos y pretender exportar estas piezas al extranjero, intentan eludir los controles y autorizaciones aduaneras²¹. Por otro lado, también se debe tener en cuenta la importación dentro del territorio español de obras de arte y antigüedades procedentes de otros países.

Estas dos actividades, tanto la importación como la exportación de obras de arte y antigüedades no conformes a las normas establecidas, constituyen acciones ilegales perseguidas en España.

Las exportaciones ilegales que puedan ser consideradas como infracciones administrativas están descritas dentro de la LPHE²².

1.4.1. CASOS DESTACADOS

Entre los casos más destacados acaecidos en los últimos años en España relacionados con posibles infracciones de contrabando se encuentran las siguientes:

- Operación **HIERÁTICA**, año 2015, investigada por la UCO-Grupo Patrimonio Histórico, en la cual fueron detenidos cinco integrantes de una red criminal que

20 Esta función se encuentra explícitamente mencionada en el artículo 134 sobre vigilancia aduanera, del Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición).

21 El expolio de yacimientos arqueológicos y el consiguiente contrabando han estado relacionados desde hace décadas. Podemos destacar las siguientes declaraciones realizadas a principio de la década de los noventa: *“Las excavaciones ilegales y el consiguiente contrabando de antigüedades es un fenómeno de dimensión mundial de enormes proporciones que ha afectado a muchos países ricos en este tipo de objetos, un negocio multimillonario de escala similar al tráfico de heroína [traducción propia no oficial]”* (NORMAN, 1990) (ACAR, 1998) (BLAKE, *Illicit Antiquities And International Litigation-The Turkish Experience*, 1998, pág. 825) .

22 Las normas relacionadas con la exportación de bienes culturales se encuentran en los artículos 5, 29, 30, 33 y 75, de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español (LPHE), y de los artículos 47 a 51 del Real Decreto 111/1986, de desarrollo parcial de la LPHE. Además, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (CE) 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales y a la Ley orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

operaba en Cataluña (cuatro ciudadanos egipcios y un anticuario español) y otros dos en Egipto, como presuntos autores de delitos de contrabando de bienes culturales, blanqueo de capitales y pertenencia a grupo criminal de carácter internacional. Asimismo, se intervinieron un total de 36 bienes culturales que, por sus tipologías y características, pueden haber sido expoliados en los importantes yacimientos arqueológicos egipcios de Saqqara y Mit Rahina. La Guardia Civil trabajó en coordinación con la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, la Agencia Tributaria, EUROPOL, la UNESCO, la Embajada de Egipto y autoridades judiciales y policiales de diversos países (Ministerio de Cultura y Deporte, 2015).

- Operación **DIONISIO**, año 2007, operación investigada por la Guardia Civil, en la que fue desmantelado un grupo dedicado al contrabando internacional de importantes piezas arqueológicas; este grupo falsificaba documentación conseguida en terceros países para amparar piezas obtenidas ilícitamente, algunas de las cuales intentaron incluso vender al Museo Arqueológico Nacional. Las investigaciones, iniciadas a raíz del análisis de la documentación intervenida en otra operación anterior, en la que se desmanteló una organización de expoliadores de yacimientos arqueológicos –55 personas detenidas y más de 300.000 piezas recuperadas– permitió establecer la implicación de tres integrantes de una misma familia de reconocidos comerciantes de arqueología asentados en Sevilla (GUARDIA CIVIL, 2012, pág. 7). La resolución judicial del caso no fue la esperada: parte de las piezas fueron devueltas, recibiendo los imputados una condena por un delito de daños al patrimonio histórico (GUASCH GALINDO, 2018).
- Un supuesto caso de exportación ilegal apareció en los medios de comunicación en el año 2015 con la salida de España de la obra *“Cabeza de mujer joven”*, pintada por Picasso en 1906 y que pertenece al banquero Jaime Botín. El cuadro fue detectado en un velero de su propiedad en la isla de Córcega (Francia) por la Guardia Civil cuando iba a ser trasladado a Suiza para, muy probablemente, proceder a su venta. Tanto la Audiencia Nacional como el Ministerio de Cultura denegaron en el mes de mayo de 2015 su exportación por tratarse de un bien de interés cultural y único (CASTRO-VILLACANAS, 2015). Ante estos hechos será juzgado en este año 2019 por un presunto delito de contrabando (MÉNDEZ, 2019).

1.5. LA FISCALÍA DE MEDIO AMBIENTE, URBANISMO Y PATRIMONIO HISTÓRICO

Encuadrado dentro del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal faculta a los fiscales de Sala, a través del fiscal general del Estado, a desarrollar las funciones que tienen encomendadas y que estén relacionadas con la materia propia de su competencia.

De esta forma, el artículo 20.2 de la ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se encarga de regular las funciones de la Fiscalía de Sala contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales.

Conforme a lo estipulado en la ley, la fiscalía de sala coordina una red de fiscales de medio ambiente en todas las circunscripciones territoriales y existiendo, como mínimo, un fiscal especializado en estas materias en cada una de las provincias españolas. Además, dispone de una Unidad adscrita del Servicio de Protección de la Naturaleza

(SEPRONA) de la Guardia Civil con la que realiza actuaciones y explota operaciones policiales para perseguir los delitos relacionados no solo contra el medio ambiente, sino también contra el patrimonio histórico²³.

Analizando la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2017 sobre Medio Ambiente y Urbanismo, se puede apreciar que el número de actividades que realiza la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico en cuanto a esta última materia no son muy prolifas. De esta forma, de un total de 2.525 diligencias de investigación incoadas en ese año, solo 75 fueron por Patrimonio Histórico, lo que representa solo un 3% de todas las actuaciones realizadas en 2017. Han bajado, incluso, las actuaciones que esta Fiscalía de Sala ha realizado con respecto al año 2016, en la que incoó 83 diligencias por este motivo. Los procedimientos judiciales incoados también descienden desde 210 en el año 2017, a 220 en el año 2016. (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 2018, págs. 18-19).

Del mismo modo, también se puede observar que la eficacia en este ámbito no es mucho mayor. Así, en el año 2017, solo se produjeron 23 sentencias condenatorias sobre patrimonio histórico (otras 4 sentencias fueron absolutorias), un poco mayor que las 21 sentencias que hubo en el año 2016 (otras 4 sentencias absolutorias) (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 2018, pág. 19).

Esta escasa eficacia de las acciones potencialmente perseguibles por esta Fiscalía de Sala es reflejada en la propia Memoria de 2017: *“Por su parte el Fiscal Delegado de Huelva remarca la escasez de causas penales por este tipo penal y la falta de colaboración de la Administración en el sentido de que no son remitidos los expedientes por infracciones muy graves. Por contra, el Fiscal Delegado de Girona aprecia un incremento de los delitos contra el patrimonio histórico, en particular, yacimientos y, sobre todo, su comercialización ilícita con las enormes posibilidades que ofrece internet y dificultades consiguientes de investigación”* (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 2018, pág. 47).

Esto demuestra que los ilícitos existen, pero que muy probablemente no llegan a ser investigados por esta Fiscalía de Sala especializada en patrimonio histórico.

2. CONCLUSIONES

De todo lo visto relacionado con el reparto de competencias en materia de protección del patrimonio cultural español, se han podido obtener las siguientes conclusiones:

1. Se debe respetar la distribución de competencias dictada por la CE, que atribuye al Estado el control de la exportación y la expoliación del patrimonio cultural.

²³ Un ejemplo de las actuaciones que lleva a cabo esta Fiscalía de Sala sobre delitos contra el patrimonio cultural de España fue la dirección y coordinación de la denominada Operación Helmet, explotada en el año 2013 por la Unidad adscrita del SEPRONA a la Fiscalía de Sala y apoyada por el Grupo de Patrimonio Histórico de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil. En esta ocasión se procedió a la detención de una persona que, con la ayuda de un detector de metales, expolió durante más de 20 años yacimientos celtíberos de Zaragoza y Soria, incautándose de más de 4.000 piezas arqueológicas procedentes de varias épocas, sobre todo celtibéricas. Entre estas piezas se encontraban decenas de cascos celtibéricos que el detenido exportaba ilegalmente fuera de España para proceder a su venta a través de una casa de subastas en Alemania. Se trata de uno de los mayores expolios que se han producido en España y que, afortunadamente, han podido ser recuperadas (DUVA, 2013).

2. La LPHE está perfectamente sincronizada con la CE en este reparto de competencias, desarrollando las mismas entre las siguientes competencias administrativas²⁴ asignadas al Estado: el control de la exportación (cobra un papel fundamental la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de bienes culturales), la lucha contra la expoliación (llevada a cabo en materia administrativa a través del MCU), el control de las casas de subastas (a través del MCU) y la creación de Unidades especializadas, tanto en Guardia Civil como en Policía Nacional, para la investigación de los delitos en este ámbito.
3. La LPHE otorga un papel fundamental, en cuestiones administrativas, a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de bienes del PHE.
4. También, para cuestiones administrativas, se creó la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico que se constituye en un organismo fundamental para controlar la enajenación de bienes culturales.
5. Conforme a lo estipulado en la LOFCS, las policías autonómicas tienen un carácter colaborador con respecto a las FCSE, sobre todo en materia que atañe a la Policía Judicial en las investigaciones que desarrollen.
6. Tampoco tienen competencias las policías autonómicas en cuanto a la cooperación policial internacional, según lo dispuesto en la LOFCS.
7. Con respecto a la exportación ilícita de bienes culturales, se debe tener en cuenta que, en caso de que se produzca una infracción administrativa, se le aplicará la LPHE. En caso de que se produzca un delito de contrabando se le aplicará lo dispuesto en la LO 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.
8. Los fundamentos jurídicos tenidos en cuenta en la STC 17/1991, de 3 de enero, han servido como referencia para los recursos interpuestos por las CC.AA. sobre la invasión de competencias del Estado en relación a lo dispuesto en la LPHE.
9. El TC se ha mostrado muy activo en la interpretación de las normas autonómicas de protección del patrimonio cultural.
10. La Guardia Civil, como policía integral, posee competencias muy marcadas en diferentes ámbitos en la lucha contra los delitos relacionados con el patrimonio cultural. Realiza funciones de resguardo fiscal del Estado en cuanto al control de la exportación de bienes culturales, realiza labores de prevención e investigación a través del Servicio Marítimo y el SEPRONA de la Guardia Civil y también se encarga de la investigación de delitos contra el patrimonio histórico a través de sus Unidades de Policía Judicial, entre ellas, el Grupo de Patrimonio Histórico de la UCO.
11. La Policía Nacional también tiene Unidades de investigación de este tipo de delitos. Además, cuenta con la Brigada de Patrimonio Histórico de la UDEV.
12. Las policías autonómicas, principalmente la catalana, también realiza investigaciones relacionadas con delitos sobre el patrimonio cultural. Este tipo de actuaciones son llevadas a cabo de forma independiente. Además, se debe recordar

24 Cuando se produzcan delitos entran en juego las FCSE y el Poder Judicial.

que las competencias de cooperación internacional y de investigación contra el expolio corresponden a las FCSE.

13. La ley permite al Servicio de Vigilancia Aduanera realizar funciones administrativas, preventivas o de inteligencia y operativas relacionadas con el control de mercancías en sus aduanas, desarrollando actuaciones contra este tipo de delitos.
14. Se debe resaltar la labor que realiza la Fiscalía de Sala Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico, aunque no esté suficientemente utilizada por el resto de organismos.

ABREVIATURAS

BIC	Bien de Interés Cultural
CC.AA.	Comunidades Autónomas
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
GEAS	Grupos de Especialidad en Actividades Subacuáticas
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
MCD	Ministerio de Cultura y Deporte
ODAIFI	Oficina de Análisis e Investigación Fiscal
OOL	Organizaciones internacionales
RD	Real Decreto
SEPRONA	Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UCO	Unidad Central operativa de la Guardia Civil
UDEV	Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta

BIBLIOGRAFÍA

ACAR, Ö. y. (1998). The hoard of the century. *Connoisseur*, 74-83.

BARRACA DE RAMOS, P. (2008). El Mercado del arte y la política de adquisición de colecciones públicas. *Universidad Rey Juan Carlos*, 61-78.

BLAKE, J. (1998). Illicit Antiquities And International Litigation-The Turkish Experience. *ProQuest Research Library-Antiquity*, 824-830.

BLAKE, J. (1998). Illicit Antiquities And International Litigation-The Turkish Experience. *ProQuest Research Library-Antiquity*, 825.

CASTRO-VILLACANA, J. (11 de Agosto de 2015). *El arte de un botín-El Mundo*. Recuperado el 2019 de Febrero de 07, de <https://www.elmundo.es/cronica/2015/08/11/55c5bbc8268e3e6a158b456d.html>

Confidencial, E. (25 de julio de 2014). *El Tribunal Constitucional anula ocho artículos de la Ley de Patrimonio Histórico*. Recuperado el 2019 de febrero de 09, de El Tribunal Constitucional anula ocho artículos de la Ley de Patrimonio Histórico : https://www.elconfidencial.com/cultura/2014-07-25/el-tribunal-constitucional-anula-ocho-articulos-de-la-ley-de-patrimonio-historico_168085/

Confidencial, E. (11 de diciembre de 2017). *Cargas policiales frente al museo de Lleida durante el traslado de las obras de Sijena*. Recuperado el 2019 de febrero de 09, de Cargas policiales frente al museo de Lleida durante el traslado de las obras de Sijena: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-12-11/bienes-sijena-guardia-civil-museo-lleida-madrugada_1490407/

DUVA, J. y. (02 de marzo de 2013). *Un jubilado expolió 4.000 piezas celtíberas*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de https://elpais.com/cultura/2013/03/01/actualidad/1362132552_935992.html

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO. (2018). *Memoria 2017 (Medio Ambiente, Urbanismo)*. Madrid: Fiscalía General del Estado.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1995). La protección jurídica del patrimonio cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la ley del Patrimonio Histórico Español. *UNED: Boletín de la Facultad de Derecho*, 384.

GENERALITAT DE CATALUNYA. (junio de 2003). *Policía de la Generalitat*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de https://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra/l libre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf

GONZÁLEZ SANZ, M. y. (2011). Museos y Mercado del arte. La adquisición de bienes culturales realizada por el Estado: Una manera de recuperar, impulsar y difundir nuestro patrimonio. *ASRI: Arte y Sociedad, Revista de Investigación.*, 1-10.

GUARDIA CIVIL. (2012). *Informe de situación 2/2012 sobre patrimonio cultural*. Madrid.

GUARDIA CIVIL. (2018). *Patrimonio Histórico*. Recuperado el 2019 de febrero de 10, de http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/patrimonio_historico/index.html

GUASCH GALINDO, J. A. (2018). LA GUARDIA CIVIL Y SU LUCHA CONTRA EL EXPOLIO. En A. y. YÁÑEZ, *El expolio se va a acabar*. (pág. 532). Valencia: Tirant lo Blanch.

GUISASOLA LERMA, C. (2000). *Delitos contra el patrimonio cultural: artículos 321 a 324 del código penal*. Castellón: Universitat Jaume I.

LA VANGUARDIA. (10 de enero de 2018). *Golpe contra el mayor expolio de yacimientos arqueológicos y paleontológicos en Catalunya*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de <https://www.lavanguardia.com/cultura/20180110/434198573315/golpe-contra-el-mayor-expolio-de-yacimientos-arqueologicos-y-paleontologicos-en-catalunya.html>

MÉNDEZ, R. y. (14 de Enero de 2019). *Jaime Botín y Cultura no llegan a un acuerdo por el 'picasso' e irá a juicio por contrabando*. Recuperado el 07 de Febrero de 2019,

de https://www.elconfidencial.com/espana/2019-01-14/jaime-botin-juicio-contrabando-picasso-julio-2019_1753778/

Ministerio de Cultura y Deporte. (28 de Enero de 2015). *La Guardia Civil desarticula un grupo dedicado al comercio internacional de bienes culturales expoliados en yacimientos de Egipto*. Recuperado el 07 de Febrero de 2019, de <http://www.culturaydeporte.gob.es/prensa-mecd/actualidad/2015/01/20150128-guardia.html>

Ministerio de Cultura y Deporte. (2 de Febrero de 2019). *Introducción a la gestión del Patrimonio Cultural en la Secretaría de Estado de Cultura*. Recuperado el 2 de Febrero de 2019, de Introducción a la gestión del Patrimonio Cultural en la Secretaría de Estado de Cultura: <http://www.culturaydeporte.gob.es/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/informacion-general/gestion-en-el-ministerio/introduccion.html>

MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES. (2 de febrero de 2019). *Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico*. Recuperado el 2 de febrero de 2019, de Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico: <http://www.culturaydeporte.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/informacion-general/gestion-en-el-ministerio/subdireccion-general-de-proteccion-del-patrimonio.html>

MONTESINOS DÍEZ DE LA LASTRA, M. (04 de abril de 2016). Las funciones del Servicio de Vigilancia Aduanera. (E. V. Bustillo, Entrevistador)

MORALES BRAVO DE LA LAGUNA, J. (01 de abril de 2016). El Tráfico ilícito de bienes culturales en España. (E. V. Bustillo, Entrevistador)

NORMAN, G. (24 de Noviembre de 1990). The sale of the century. *The Independent*.

OROZCO PARDO, G. (s.f.). Medioambiente y Patrimonio Histórico: Los bienes culturales medioambientales y su protección". (pág. 11). Castellón de la Plana: Comité Económico i Social de la Comunitat Valenciana.

RAMOS DÍAZ, J. (2005). La Guardia Civil y el Medio Ambiente. *Cuadernos de la Guardia Civil*, 13-21.

ROMA VALDÉS, A. (2008). *La aplicación de los delitos sobre el patrimonio cultural*. Granada: Comares.

SEGURITECNIA.ES. (02 de octubre de 2011). *La Unidad Central de Robos y Patrimonio Histórico del Cuerpo de Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de <http://www.seguritecnia.es/seguridad-aplicada/museos-y-patrimonio-historico/la-unidad-central-de-robos-y-patrimonio-historico-del-cuerpo-de-policia-de-la-generalitat-mossos-d-esquadra>

VERÓN BUSTILLO, E. (2017). *La protección del patrimonio cultural contra el tráfico ilícito de bienes culturales*. Madrid: Dykinson, S.L.

Fecha de recepción: 07/12/2019. Fecha de aceptación: 19/12/2019