

# LA GARANTÍA DEL ESTADO\*

CELIA M. CAAMIÑA DOMÍNGUEZ

*Profesora titular interina de Derecho Internacional Privado  
Universidad Carlos III de Madrid*

Recibido: 14.12.2011 / Aceptado: 21.12.2011

**Resumen:** El presente trabajo examina la *garantía del Estado*, un mecanismo alternativo al seguro privado de obras de arte.

En virtud de la *garantía del Estado*, cuando las instituciones reciben en préstamo obras de arte cubiertas por aquélla, es la Administración la que se encarga de indemnizar al propietario de la obra en caso de siniestro.

Al existir numerosas diferencias entre los sistemas de *garantía del Estado*, este estudio se centra en el examen de este sistema en España y en el Reino Unido.

**Palabras clave:** garantía del Estado, préstamo, seguro, bienes culturales.

**Abstract:** This study deals with the Government Indemnity Scheme, an alternative to commercial insurance.

In according with the *Government Indemnity Scheme*, when institutions borrow works of art covered by it, compensation will be paid to the lender by the Government in the event of loss or damage.

As there are many differences between indemnity schemes, this study analyses the Spanish and British scheme.

**Key words:** Government Indemnity Scheme, loan, commercial insurance, cultural property.

**Sumario:** I. Introducción. II. Mecanismos de protección de las obras de arte durante su préstamo. III. La *garantía del Estado*. 1. Concepto. 2. Obras de arte cedidas temporalmente para su exhibición pública. 3. Instituciones prestatarias. 4. Formalización del acuerdo. 5. Cobertura e indemnización. A) Régimen general. B) Exclusiones. 6. Derecho de repetición. IV. Valoración.

## I. Introducción

1. El presente artículo tiene por objeto examinar la *garantía del Estado* como mecanismo que facilita la movilidad internacional de los bienes culturales.

---

\* El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación DER2010-18064, titulado «El nuevo orden de la cooperación internacional para la preservación de la diversidad cultural a la luz del Convenio de la Unesco de 2005. Referencia particular a España». La Dra. CELIA M. CAAMIÑA DOMÍNGUEZ elaboró parte de este trabajo durante una estancia de investigación en el *Centre for Commercial Law Studies (CCLS), Queen Mary, University of London*. Por ello, desea dar las gracias a la Profa. Dra. ROSA LASTRA y a todo el CCLS por su hospitalidad. La autora desea dar las gracias por su ayuda al Dr. CARLOS LLORENTE GÓMEZ DE SEGURA. También desea la autora transmitir su agradecimiento al *Information Department, the National Gallery*.

2. Tal como señala la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, hecha en París el 20 de octubre de 2005*, la diversidad cultural constituye un patrimonio común de la humanidad (en adelante, Convención de la UNESCO de 2005)<sup>1</sup>. Por ello, entre los principios rectores de la Convención, se contempla el *principio de acceso equitativo* a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo, así como el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión como elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo (art. 2.7 Convención de la UNESCO de 2005)<sup>2</sup>.

Así, entre las medidas para promover las expresiones culturales, se menciona que las Partes han de procurar que las personas y grupos tengan acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio, así como a las de los demás países del mundo (art. 7.1.b) Convención de la UNESCO de 2005)<sup>3</sup>.

3. Una de las vías para lograr el mencionado acceso al patrimonio cultural de otros países es recurrir al préstamo internacional de obras de arte. Dentro del mismo cabe hacer una distinción entre préstamos de corta duración y préstamos de larga duración<sup>4</sup>. Cuando se escoge la modalidad de préstamo a largo plazo, los expertos apuntan que ello permite, entre otros objetivos, facilitar las exposiciones permanentes en los museos, favorecer la cooperación entre los mismos, sin olvidar que con ello puede verse favorecida la investigación científica<sup>5</sup>. Los préstamos de corta duración suelen ser en cambio utilizados para la celebración de exposiciones temporales<sup>6</sup>.

Como señala la doctrina, las exposiciones temporales son una de las vías más eficaces para difundir el patrimonio histórico, tal como se ha observado en la última década<sup>7</sup>. En esta línea, en el *Programa Cultura 2007-2013*, se plantea como uno de los objetivos el fomento de la circulación transnacional de bienes culturales<sup>8</sup>. Así, se ha apuntado que resulta preciso fomentar la movilidad de las colecciones, pues ello «es clave para que los ciudadanos europeos comprendan, disfruten y compartan un patrimonio histórico común»<sup>9</sup>.

4. Cuando una institución recibe en préstamo un bien cultural procedente de otro Estado, resulta imprescindible que la institución en cuestión esté en condiciones de garantizar la protección de aquél. Durante su préstamo, las obras de arte pueden verse dañadas o destruidas por incendios o humedad, pueden ser objeto de robo, pueden sufrir daños durante su transporte, ser objeto de secuestro, ser dañadas por los sujetos que acuden a su exposición, sufrir daños durante su manipulación, etc.<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Instrumento de ratificación de la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, hecha en París el 20 de octubre de 2005, BOE núm. 37, de 12 febrero 2007, p. 6069. Vid. Considerando primero del Preámbulo. Sobre la mencionada Convención, vid. B. BARREIRO CARRIL, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, 2011, 365 p.

<sup>2</sup> Vid. B. BARREIRO CARRIL, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, 2011, pp. 219-238 y pp. 239-255.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 219-238 y pp. 239-255.

<sup>4</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 17.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>7</sup> Vid., sobre la conferencia «Incrementando la movilidad de las colecciones», Manchester 27-28 noviembre 2005, M. DE PRADA LÓPEZ, «Incrementando la movilidad de las colecciones», *RdM. Revista de Museología*, 2008, p. 114.

<sup>8</sup> *Decisión N° 1855/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 diciembre 2006, por la que se establece el Programa Cultura (2007-2013)*, DOUE núm. L 372, de 27 diciembre 2006. Art. 3.2: «Los objetivos específicos del Programa serán los siguientes: a) promover la movilidad transnacional de los agentes culturales; b) fomentar la circulación transnacional de obras y productos artísticos y culturales; c) favorecer el diálogo intercultural». Vid. también *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 8.

<sup>9</sup> Vid., sobre la conferencia «Incrementando la movilidad de las colecciones», Manchester 27-28 noviembre 2005, M. DE PRADA LÓPEZ, «Incrementando la movilidad de las colecciones», *RdM. Revista de Museología*, 2008, p. 114.

<sup>10</sup> M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT (coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, pp. 750-751; I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, num. 11, 2009, p. 87.

5. En caso de que la obra de arte vaya a ser trasladada con motivo de una exposición, para garantizar la protección de la obra de arte suele emplearse una modalidad de contrato de seguro en cuya cobertura se incluye el transporte desde su ubicación habitual al lugar de la exposición, el tiempo que la obra se encuentra en el lugar de la exposición y el transporte para que la obra regrese desde la exposición hasta su ubicación original<sup>11</sup>. Suele tratarse de un seguro a todo riesgo, el denominado «clavo a clavo»<sup>12</sup>. Al respecto, se ha señalado que la cobertura «a todo riesgo» en los seguros de obras de arte constituye una «verdadera necesidad»<sup>13</sup>.

6. En este tipo de contrato de seguro –el que se suscribe con motivo del préstamo para una exposición–, es habitual que el tomador del mismo sea la institución que organiza la exposición<sup>14</sup>. Para la determinación de la prima del seguro que dicho tomador ha de satisfacer, ha de ser valorada la obra en sí, así como el «riesgo implícito»<sup>15</sup>. En este sentido, cobra relevancia la información que es proporcionada al asegurador por la organización de la exposición, como por ejemplo los traslados de los que va a ser objeto la obra de arte, las empresas que van a realizar aquéllos, las medidas de seguridad, etc.<sup>16</sup>.

Además, puede resultar muy relevante el papel del asegurador en lo que respecta a las medidas de prevención<sup>17</sup>. El asegurador, con base en su experiencia, suele indicar al asegurado las medidas de prevención que debe tomar, ya sea como condición para la cobertura o bien para obtener unas condiciones más favorables<sup>18</sup>. La mencionada experiencia del asegurador también influye una vez que el siniestro se ha producido, ya que el asegurador, en caso de daños en la obra de arte, puede proporcionar información a los asegurados sobre medidas a tomar para disminuirlos<sup>19</sup>.

## II. Mecanismos de protección de las obras de arte durante su préstamo

7. Parte de la doctrina señala que el préstamo de obras de arte puede verse dificultado, entre otros factores, por los elevados precios de las primas y los costes que puede generar un transporte seguro de las obras<sup>20</sup>. Así, muchos de los propietarios pueden negarse a prestar sus obras de arte si no cuentan con una confirmación escrita de que la obra se encuentra adecuadamente asegurada<sup>21</sup>. Por ello, si bien el hecho de que los bienes culturales sean trasladados a otros países beneficia el intercambio cultural, ello conlleva importantes riesgos y costes para los mismos<sup>22</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Definicion.html>. Vid. U. GUGERLI, «L'assurance d'objets d'art: l'expérience d'une compagnie d'assurances», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 772.

<sup>12</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Definicion.html>. M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, pp. 757-758; U. GUGERLI, «L'assurance d'objets d'art: l'expérience d'une compagnie d'assurances», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 772.

<sup>13</sup> U. GUGERLI, «L'assurance d'objets d'art: l'expérience d'une compagnie d'assurances», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 772.

<sup>14</sup> I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, num. 11, 2009, p. 88.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 87; M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, pp. 758-759.

<sup>17</sup> M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 760.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 760.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 760.

<sup>20</sup> H. K. WEIHE, «Licit International Traffic in Cultural Objects for Art's Sake», *IJCP*, vol. 4, 1995, p. 88.

<sup>21</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 8.

<sup>22</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 62. Al respecto, se apunta que los gastos que genera asegurar las obras de arte pueden suponer, en términos generales, el 20% del coste total de una exposición, si bien se han dado casos en que supone un tercio del presupuesto o incluso más (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 63).

Al respecto, hay sectores de la doctrina que señalan que las primas de los seguros de obras de arte ocupan gran parte del presupuesto del que una institución dispone para la exposición, si bien puntualizan que no suele ser habitual que se reciba indemnización alguna al no producirse daños casi nunca<sup>23</sup>.

8. En la Unión Europea se ha observado que las colecciones de diversos museos no se encuentran aseguradas al tratarse de bienes culturales que son propiedad del Estado<sup>24</sup>. Ello se debe a que tales Estados no aseguran los bienes culturales de su propiedad<sup>25</sup>. Al respecto, se ha apuntado que la justificación reside en que, en general, el Estado dispondrá de recursos para hacer frente a los gastos que pudieran derivarse de un determinado siniestro<sup>26</sup>. En esta línea, se considera que el pago de las primas de un seguro es innecesario, si bien se admiten excepciones<sup>27</sup>.

Por ejemplo, cabría acudir al mecanismo del seguro privado si en el caso concreto pudiera resultar más ventajoso económicamente que asumir el riesgo el Estado<sup>28</sup>. Por otro lado, no debe olvidarse que, si bien, con carácter general, el Estado podrá hacer frente a los gastos generados por un determinado siniestro, las instituciones han de tratar de minimizar los riesgos, lo cual se traduce por ejemplo en la contratación de seguros privados de responsabilidad civil para los actos que puedan cometer los sujetos que trabajan en la institución o por cuenta de la misma<sup>29</sup>.

En general, los partidarios de que los Estados no aseguren los bienes que son de su propiedad destacan que el hecho de que el Estado no contrate un seguro privado para sus bienes culturales permite ahorrar costes tanto al Estado como a sus instituciones, sobre todo teniendo en cuenta que no son frecuentes los siniestros<sup>30</sup>.

Ahora bien, se entiende que las instituciones sólo deben requerir que el Estado haga frente a los gastos derivados de un determinado siniestro cuando la institución carece de recursos propios para asumirlos<sup>31</sup>. Como ha sido apuntado por la doctrina, deben tenerse entonces presentes dos aspectos<sup>32</sup>: a) disponiendo de recursos la institución, ésta no debe acudir al Estado, pero puede que el empleo de tales recursos de su propio presupuesto se traduzca en consecuencias negativas en otras esferas de actuación de la institución; b) el Estado no asume un compromiso como el que se obtendría con una aseguradora con la suscripción de un contrato, por lo que las reclamaciones pueden no ser admitidas por aquél.

9. Por otro lado, existen instituciones que, cuando su financiación proviene de un mismo presupuesto, acuerdan que no es precisa la contratación de un seguro para cubrir las obras que aquéllas se prestan internamente<sup>33</sup>. También cabe la posibilidad de emplear una vía similar para el caso de que las instituciones en cuestión no compartan el mismo presupuesto<sup>34</sup>. Así, algunos expertos se muestran

<sup>23</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 12; I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, núm. 11, 2009, p. 87.

<sup>24</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 13.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>26</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 10.

<sup>27</sup> Vid. R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 10.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 10; M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 752.

<sup>30</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 10.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 10-11.

<sup>33</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 13 y 80; I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, núm. 11, 2009, p. 89.

<sup>34</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 13 y 80. Sobre el acuerdo de no aseguramiento, vid. también B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 63; I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, núm. 11, 2009, p. 89.

partidarios de esta última opción para el caso de los préstamos de obras de arte entre instituciones de diferentes Estados<sup>35</sup>.

Ambos mecanismos tienen en común que la institución que recibe la obra en préstamo no tiene que acudir a un tercero para que asegure la obra en cuestión<sup>36</sup>. Cabe precisar que será la institución prestamista la que haga frente a las consecuencias de un hipotético siniestro, dado que los mecanismos en cuestión le permiten no suscribir un contrato con una aseguradora, pero ello no significa que no tenga que asumir responsabilidad en caso de siniestro<sup>37</sup>. Es decir, dichos mecanismos no exoneran de responsabilidad<sup>38</sup>. Pero debe tomarse en consideración que la institución puede verse económicamente debilitada en caso de reclamaciones derivadas de estos siniestros<sup>39</sup>. Además, se ha apuntado por la doctrina que la intranquilidad que puede generar la falta de cobertura de un seguro puede tener consecuencias negativas en la toma de decisiones de la institución<sup>40</sup>.

Cuestión distinta es que la institución prestamista y la prestataria lleguen acuerdos sobre la responsabilidad de ésta última, por lo que los expertos señalan que es necesario que las instituciones implicadas precisen en qué medida se encuentra limitada o excluida la responsabilidad<sup>41</sup>.

También cabe que los mencionados acuerdos entre instituciones no excluyan la obligación de asegurar, sino que la restrinjan<sup>42</sup>. Así, parte de los expertos proponen por ejemplo que el seguro se limite a la cobertura a los «momentos de mayor riesgo», entendiéndose como tales el transporte y manipulación de las obras de arte<sup>43</sup>. No obstante, por ahora parte de los expertos consideran que los mencionados acuerdos están todavía lejos de ser una solución de alcance global<sup>44</sup>.

**10.** Existe también la posibilidad de recurrir a otro mecanismo –en cuyo estudio nos centraremos–, que es el denominado sistema de *garantía del Estado*, consistente en que, en caso de que la obra de arte que ha sido objeto de préstamo se vea afectada por un siniestro, el Estado se compromete a indemnizar directamente al prestamista<sup>45</sup>. Parte de los expertos sostienen que la *garantía del Estado* es la vía más significativa para ahorrar costes del seguro<sup>46</sup>.

Las características del sistema de *garantía del Estado* pueden variar de un Estado a otro<sup>47</sup>. Así, centraremos nuestro estudio en la comparación de la regulación de este mecanismo en España y en el Reino Unido.

### III. La garantía del Estado

#### 1. Concepto

**11.** En España, la *garantía del Estado para obras de interés cultural* se encuentra prevista en la Disposición Adicional novena de la *Ley 16/1985, de 25 junio, de Patrimonio Histórico Español* (en

<sup>35</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 30 y 80.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 80; R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 14.

<sup>38</sup> I. BENNASAR CABRERA, «El seguro de la obra de arte», *En-Mus-A. Revista de museos de Andalucía*, num. 11, 2009, p. 89.

<sup>39</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 14.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 14: «The absence of «peace of mind» normally engendered through the existence of an insurance policy could have a negative influence on decision-making within the institutions».

<sup>41</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 14.

<sup>42</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 63.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 63 (en nota a pie núm. 3).

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>45</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 14.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 14; R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 13.

adelante, LPHE), que dispone que «1. El Estado podrá comprometerse a indemnizar por la destrucción, pérdida, sustracción o daño de aquellas obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico que se cedan temporalmente para su exhibición pública a museos, bibliotecas o archivos de titularidad estatal...»<sup>48</sup>. El desarrollo de la misma está regulado en el RD 1680/1991, de 15 noviembre<sup>49</sup>.

**12.** El concepto actual de *garantía del Estado* en el Derecho español procede de la *Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*<sup>50</sup>. Con anterioridad, el tenor literal de la de la norma que introdujo por primera vez en España el concepto de *garantía del Estado* —la *Ley 37/1988 de Presupuestos Generales del Estado para 1989*— disponía que «1. El Estado podrá comprometerse a indemnizar por la destrucción, pérdida, sustracción o daño de aquellas obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, que se cedan, temporal o definitivamente, a Museos, Bibliotecas o Archivos para su contemplación pública»<sup>51</sup>.

Este concepto se reveló demasiado amplio, ya que permitía que se beneficiaran del mecanismo en cuestión también las instituciones privadas<sup>52</sup>. La doctrina apunta en la actualidad que, si bien con carácter general entiende excesiva la hipotética admisión del recurso a este mecanismo por parte de instituciones privadas, sí pueden merecer un tratamiento particular ciertas instituciones cuyo funcionamiento se sujeta al Derecho privado pero en cuya constitución existe patrimonio público<sup>53</sup>.

También tuvieron que pronunciarse en su momento los expertos con respecto al término «cesión definitiva» empleado en este primer concepto de *garantía del Estado* que se manejó en Derecho español, apuntando que debía entenderse como «cesión temporal a largo plazo o depósito»<sup>54</sup>.

**13.** Centrándonos ya en el concepto actual *garantía del Estado* en el Derecho español, podemos señalar que, para que el Estado español pueda comprometerse mediante el mecanismo de la *garantía del Estado*, es preciso que se den las siguientes condiciones, que se extraen del mencionado apartado 1 de la Disposición Adicional novena de la LPHE, y del art. 1 del RD 1680/1991: a) El compromiso de indemnización se refiere a los supuestos de destrucción, pérdida, sustracción o daño de las obras; b) las obras protegidas han de tener un relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; y c) las obras han de ser cedidas temporalmente a museos, bibliotecas o archivos para su exhibición pública.

**14.** En el Reino Unido, la *garantía del Estado* se denomina *Government Indemnity Scheme* (en adelante, GIS) y se contempla en la Sección (§) 16 de la *National Heritage Act 1980*<sup>55</sup>. Constituye uno de los sistemas más antiguos en la materia que nos ocupa<sup>56</sup>.

Puede ser concedido a las instituciones, organismos o sujetos a los que pertenece una obra de arte por la pérdida o daño por ésta sufrida mientras era objeto de préstamo a otra institución, organismo

<sup>48</sup> BOE núm. 155, de 29 junio 1985, pp. 20342 y ss.; rect. BOE núm. 296, de 11 diciembre 1985, pp. 39101 y ss.

<sup>49</sup> BOE núm. 285, de 28 noviembre 1991, p. 38643.

<sup>50</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 65.

<sup>51</sup> Disposición Adicional Primera de la *Ley 37/1988, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989* (BOE núm. 312, de 29 diciembre 1988, p. 36445; rect. BOE núm. 185, de 4 agosto 1989, p. 25076). Como se precisa en la Disposición Adicional novena de la LPHE, y en el art. 1.2 RD 1680/1991, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado son las que determinan el límite máximo del importe acumulado de los compromisos otorgados en cada año por el Estado (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 66).

<sup>52</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 65.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 65 (en nota a pie núm. 6).

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 65, en nota a pie núm. 7.

<sup>55</sup> *National Heritage Act 1980*, modificada por la *Museums and Galleries Act 1992*, en *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, pp. 12-14.

<sup>56</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, 13.

o sujeto (§ 16.1 National Heritage Act 1980). La finalidad del GIS consiste en permitir el acceso público a obras de arte en el Reino Unido que de otra manera no sería posible, proporcionando a las instituciones que reciben la obra en préstamo una alternativa al mecanismo del seguro privado<sup>57</sup>. En concreto, la § 16.3 de la National Heritage Act 1980 señala que no será concedido el GIS si el préstamo de la obra de arte no va a facilitar el acceso público a la obra, o no va a contribuir a la comprensión o apreciación de la misma por parte del público.

Se observa así que los mecanismos de *garantía del Estado* se encuentran en la línea del ya mencionado *principio de acceso equitativo* que la Convención de la UNESCO de 2005 contempla en su art. 2.<sup>758</sup>.

## 2. Obras de arte cedidas temporalmente para su exhibición pública

15. A continuación vamos a examinar tres conceptos fundamentales: a) las obras de arte comprendidas en el ámbito de aplicación de la *garantía del Estado*; b) el concepto de cesión temporal; y c) el concepto de exhibición pública.

16. Según dispone la Disposición Adicional novena de la LPHE, el Estado español puede conceder la *garantía del Estado* a obras de relevante interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico<sup>59</sup>. Cabe señalar que resulta irrelevante la titularidad –pública o privada–, así como la procedencia -nacional o internacional- de las obras recibidas en préstamo<sup>60</sup>. Ahora bien, se trata de una garantía concedida por el Estado español para las obras de arte que se reciben en concepto de cesión para su exhibición pública, por lo que se encuentran excluidos de la *garantía del Estado* los bienes que pertenecen a la Administración<sup>61</sup>. Con respecto a sus propios bienes, la doctrina emplea el término «autoseguro» o «garantía pública implícita», para dar a entender que, como regla general, no se recurre el mecanismo del seguro, sino que la Administración asume los riesgos<sup>62</sup>. De esta manera, en caso de siniestro, la Administración hace frente al coste por el mismo generado<sup>63</sup>. También se encuentra excluida del mecanismo de la *garantía del Estado* la cobertura de las obras que se prestan entre sí las Administraciones en España<sup>64</sup>.

17. Sólo se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la *garantía del Estado* las cesiones temporales, por lo que no se cubre la cesión definitiva<sup>65</sup>. Dichas cesiones temporales pueden revestir la modalidad de préstamo o de depósito<sup>66</sup>. Si la cesión supera el plazo de un año, puede estar cubierta por la *garantía del Estado*, si bien en tal caso, el Estado, de conformidad con el cedente, puede limitarse a garantizar un porcentaje del valor de las obras durante el tiempo de su exhibición en las instalaciones del cesionario o un porcentaje del valor global de las obras cedidas por un mismo cedente (Disposición Adicional primera RD 1680/1991)<sup>67</sup>.

<sup>57</sup> Vid. [http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/government\\_indemnity](http://www.mla.gov.uk/what/cultural/objects/government_indemnity). A partir del 1 de octubre de 2011, el ARTS COUNCIL ENGLAND ha asumido las competencias que en esta materia correspondían al MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL. Por ello, en la actualidad la información sobre el GIS puede ser consultada en <http://www.artscouncil.org.uk/about-us/museums-and-libraries/cultural-property/protecting-cultural-objects/government-indemnity-scheme/>

<sup>58</sup> Vid. B. BARREIRO CARRIL, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, 2011, pp. 219-238 y pp. 239-255.

<sup>59</sup> Señalan los expertos que la «relevancia» del interés en la práctica se supone (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 66).

<sup>60</sup> *Ibidem*, 67.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 67. Vid. § 8.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 67. Vid. § 8.

<sup>64</sup> Vid. § 9. No obstante, recomienda al respecto la doctrina en este supuesto contemplar la cobertura del transporte de las obras (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 67).

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 65 (en nota a pie núm. 6).

18. Como, literalmente, el precepto exige que la finalidad de la exposición sea la exhibición pública, cabe entender que, si tal finalidad no existe, no se consideran cubiertas las obras por la *garantía del Estado*<sup>68</sup>. Así, parte de los expertos no entienden incluidos en el ámbito de aplicación de la *garantía del Estado* las cesiones cuya finalidad es, por ejemplo, que se lleve a cabo una investigación o que se pretenda restaurar la obra en cuestión<sup>69</sup>.

19. En el Reino Unido, los bienes que pueden obtener la cobertura del GIS son los de carácter científico, tecnológico, artístico o histórico<sup>70</sup>. Como regla general, no se encuentran cubiertos por el GIS las obras cuyo valor sea de 300 libras o inferior, si bien existen matices cuando se trata de una colección compuesta por obras que individualmente no superan tal valor pero que hacen que la colección en su conjunto sea particularmente valiosa<sup>71</sup>.

20. El GIS cubre las cesiones temporales, estableciendo también matices cuando la cesión tiene una duración considerable. En concreto, se establece que los préstamos a largo plazo también pueden beneficiarse de la cobertura del GIS, si bien, en tal caso, se establece un periodo máximo de cobertura de 3 años<sup>72</sup>.

21. En el ámbito del GIS, se considera que se cumple el requisito del acceso público a dichos bienes cuando la obra es expuesta –sea en el ámbito de una exhibición temporal o en el de un préstamo a largo plazo–; cuando se permite el estudio de la misma; o cuando la institución que recibe la obra en préstamo permite que el público tenga acceso a los resultados y conclusiones de un estudio de la obra por aquélla realizado, de tal manera que el público se verá beneficiado al mejorar su comprensión o apreciación de la obra<sup>73</sup>. Consideramos que sería aconsejable admitir esta amplia interpretación del concepto de «exhibición pública», también en el ámbito de la *garantía del Estado* en Derecho español.

### 3. Instituciones prestatarias

22. El art. 1 RD 1680/1991 se refiere, como instituciones prestatarias, a «museos, bibliotecas o archivos». Junto a las entidades que habitualmente organizan exhibiciones públicas –los museos–, se incluyen también las bibliotecas y archivos en la medida en que lleven a cabo las mencionadas actividades<sup>74</sup>. Las instituciones mencionadas han de ser de titularidad estatal y competencia exclusiva del Ministerio de Cultura, según dispone el art. 1 RD 1680/1991. Como se entiende que sólo pueden solicitar la *garantía del Estado* las instituciones con respecto a las cuales la titularidad es estatal y la competencia exclusiva de su gestión corresponde al Ministerio de Cultura, no pueden solicitar la *garantía del Estado* ni las entidades de titularidad no estatal ni las instituciones cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas<sup>75</sup>. Con respecto a éstas últimas, debe no obstante tenerse presente que pueden crearse sistemas de *garantías autonómicas*<sup>76</sup>. Por ello, el art. 2.2.f) RD 1680/1991 señala que la

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 66 y 67.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>70</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 2.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 51-52.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>74</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 68.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 68-69.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 68-69. Al respecto, cabe citar el caso de Cataluña, en que existe la *garantía de la Generalidad para obras de interés cultural relevante*. La Disposición Adicional cuarta de la *Ley 17/2007, de 21 de diciembre*, dispone que «1. La Generalidad puede comprometerse a indemnizar por la destrucción, la pérdida, la sustracción o el daño de obras de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico relevante que se cedan, temporalmente o definitivamente, a museos, bibliotecas o archivos de titularidad de la Generalidad, o con participación mayoritaria de la misma, para su exposición pública» (vid. *DO Generalitat de Catalunya*, 31 diciembre 2007, núm. 5038, p. 58235; rect. *DO Generalitat de Catalunya*, 14 febrero 2008, núm. 5070, p. 11818 (en castellano); *DO Generalitat de Catalunya*, 14 febrero

institución ha de hacer constar en la solicitud las garantías análogas a la estatal que, en su caso, hayan sido concedidas por otras Administraciones públicas.

**23.** El listado de las entidades que pueden solicitar la *garantía del Estado* estaría constituido por<sup>77</sup>:

- Museos, bibliotecas o archivos de titularidad estatal competencia del Ministerio de Cultura y sus Organismos Públicos adscritos (entre ellos, el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía).
- Salas de Exposición de Patrimonio Nacional.
- Sedes de la Fundación Thyssen-Bornemisza<sup>78</sup>.
- Exposiciones en instituciones dependientes de la Administración General del Estado organizadas por: la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior, la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales<sup>79</sup>.

**24.** Parte de la doctrina considera que debería poder beneficiarse de la *garantía del Estado* cualquier institución estatal cuando organice una exposición en una dependencia del Estado siempre que cuente con las condiciones idóneas para la exposición de los bienes culturales y garantice las medidas de seguridad que sean precisas<sup>80</sup>. En este sentido, se ha planteado que la *garantía del Estado* podría extenderse a grandes exposiciones organizadas en el extranjero que -reuniendo óptimas condiciones de exhibición- revistan una excepcional importancia para la cultura del país, aun cuando se celebren por instituciones ajenas<sup>81</sup>.

**25.** Las instituciones, organismos o personas que pueden beneficiarse del mecanismo del GIS cuando reciben obras en préstamo de otras instituciones son (§ 16.2 National Heritage Act 1980)<sup>82</sup>:

- a) Museos, galerías o instituciones similares en el Reino Unido entre cuyos objetivos se encuentre la preservación, para el beneficio del público, de una colección de interés histórico, artístico o científico. Se precisa además que su financiación proceda, entre otros, del Parlamento, de autoridades locales o universidades del Reino Unido.

2008, núm. 5070, p. 11818 (en catalán); y *Decreto 75/2009, de 12 de mayo, DO Generalitat de Catalunya*, 15 mayo 2009, núm. 5380, p. 39668).

<sup>77</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Aplicacion.html> Debe tenerse presente que el RD 1680/1991 ha sido objeto de diversas modificaciones a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 68).

<sup>78</sup> Previsto en el art. 1.2 RD 1680/1991, que señala que «2. A los efectos de esta disposición, la Fundación Colección Thyssen Bornemisza tendrá la misma consideración que los museos señalados en el párrafo anterior».

<sup>79</sup> La doctrina apunta al respecto que el margen de actuación de las sociedades estatales excede el previsto para el Ministerio de Cultura (vid. B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 69).

<sup>80</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 70.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>82</sup> § 16.2 National Heritage Act 1980 «The institutions, bodies and persons which fall within this subsection are - (a) a museum, art gallery or other similar institution in the United Kingdom which has as its purpose or one of its purposes the preservation for the public benefit of a collection of historic, artistic or scientific interest and which is maintained - (i) wholly or mainly out of monies provided by Parliament or out of monies appropriated by Measure; or (ii) by a local authority or university in the United Kingdom; (b) a library which is maintained - (i) wholly or mainly out of monies provided by Parliament or out of monies appropriated by Measure; or (ii) by a library authority; or the main function of which is to serve the needs of teaching and research at a university in the United Kingdom; (c) the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty; and (d) the National Trust for Scotland for Places of Historic Interest or Natural Beauty; and (e) any other body or person for the time being approved for the purposes of this section by the Secretary of State with the consent of the Treasury».

- b) Bibliotecas, fundamentalmente las mantenidas total o parcialmente, entre otros, con fondos asignados por el Parlamento, o bien aquellas dedicadas principalmente a servir a la docencia e investigación en una universidad en el Reino Unido<sup>83</sup>.
- c) El National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty.
- d) El National Trust for Scotland for Places of Historic Interest or Natural Beauty.
- e) Cabe también autorizar la concesión del GIS a otros organismos o sujetos (§ 16.2.e) National Heritage Act 1980).

Como se puede observar, el GIS puede ser concedido tanto a instituciones financiadas total o parcialmente con fondos públicos proporcionados por el Parlamento (*national institutions*), como a las que no cumplen tal condición (*non-national institutions*), por ejemplo los museos o galerías locales<sup>84</sup>.

#### 4. Formalización del acuerdo

26. Para instrumentar la *garantía del Estado*, la institución organizadora de la exhibición pública formaliza un acuerdo entre el Estado español y el titular de las obras, de tal manera que la *garantía del Estado* es un compromiso entre estos dos últimos<sup>85</sup>. La institución que organiza la exhibición pública es quien lleva a cabo el trámite de la solicitud y quien se encarga de obtener la conformidad del cedente de las obras<sup>86</sup>.

27. También en el ámbito del GIS es la institución que recibe la obra en préstamo quien hará la solicitud, siendo el sujeto beneficiario de la misma el propietario de la obra que procede a prestarla<sup>87</sup>.

#### 5. Cobertura e indemnización

##### A) Régimen general

28. La *garantía del Estado* ha sido definida como «sistema de seguro público»<sup>88</sup>.

Por lo que respecta a la cobertura por la misma ofrecida, apuntan los expertos que, al igual que en el seguro «clavo a clavo», aquella comprende desde la cesión de la obra hasta su devolución al titular<sup>89</sup>. Así, cabe entender incluida en la cobertura tanto la estancia como el transporte de la obra<sup>90</sup>.

<sup>83</sup> Con respecto al concepto de «library authority» y de «university», en la § 16.6 National Heritage Act 1980 se precisa que: «In section (2) above «library authority» means a library authority within the meaning of the Public Libraries and Museums Act 1964, a statutory library authority within the meaning of the Public Libraries (Scotland) Act 1955 or an Education and Library Board within the meaning of the Education and Libraries (Northern Ireland) Order 1972 and «university» includes a university college and a college, school or hall of a university».

<sup>84</sup> Con respecto a *national institutions*, vid. *Government Indemnity Scheme. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 7; y para *non-national institutions*, vid. *Government Indemnity Scheme. Guidelines for Non-national Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 6; R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 12.

<sup>85</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Funcionamiento.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 70.

<sup>86</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 70.

<sup>87</sup> *Government Indemnity Scheme. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, pp. 3, 5 y 43. Con respecto a las autoridades competentes en el Reino Unido, vid. *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, pp. 7-9.

<sup>88</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Definicion.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 64.

<sup>89</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Definicion.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 64 y 70. Vid. § 5.

<sup>90</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 64.

**29.** En general, la doctrina señala que los riesgos principales que afectan a las obras de arte son<sup>91</sup>: a) la destrucción (por ejemplo, en caso de incendio); b) el robo en sus distintas modalidades; c) daños provocados, por ejemplo, en casos de vandalismo; d) factores climáticos; d) envejecimiento, desgaste, deterioro, desintegración, parásitos; e) daños provocados por una manipulación inadecuada, por ejemplo durante la restauración o limpieza de la obra.

**30.** En la Disposición Adicional novena de la LPHE, se contemplan, como ya hemos mencionado, los supuestos de «destrucción, pérdida, sustracción o daño». Para determinar la cuantía de las indemnizaciones que serán satisfechas en caso de siniestro, el RD 1680/1991 distingue según nos encontremos ante un caso de *pérdida*, *sustracción* o *destrucción*, o bien ante un *daño* de la obra (art. 6 RD 1680/1991). Para el primer caso, el cedente recibirá una cantidad igual al valor declarado en la solicitud y reconocido en la Orden de otorgamiento de la *garantía del Estado*. En el segundo caso, la indemnización se compone del coste de restauración y de una cantidad igual a la depreciación en el valor de mercado de la obra, después de la restauración. Ambos conceptos –coste de restauración y cantidad que cubre la depreciación– se determinan, en primer lugar, por acuerdo entre el cedente y el Ministerio de Cultura; y, en su defecto, por perito aceptado por ambas partes.

Para el caso de que la *garantía del Estado* haya cubierto un supuesto de pérdida o sustracción de la obra y ésta haya sido recuperada, se prevé que el cedente pueda conservar el derecho que tenía sobre la obra, para lo cual habrá de devolver al Estado la indemnización percibida (art. 9 RD 1680/1991).

**31.** Como regla general, el GIS también proporciona una cobertura «clavo a clavo». Así, cuando se indica que el GIS cubre el daño o pérdida de la obra durante el préstamo de la misma, se entiende que comprende también el periodo de su transporte desde su ubicación original y su transporte hasta ser devuelta (§ 16.7 National Heritage Act 1980). Así, puede cubrir el periodo de tiempo que sea preciso para que se proceda a devolver la obra al sujeto que la ha prestado, tanto si reside en el Reino Unido, como si la devolución ha de llevarse a cabo en un país extranjero<sup>92</sup>. Como regla general, no cubre en cambio el período de tiempo preciso para entregar la obra en otro país a sucesivos prestatarios extranjeros, por ejemplo en el caso de muestras itinerantes<sup>93</sup>.

**32.** Con respecto a las indemnizaciones que, en su caso, serán satisfechas, cabe distinguir también en el caso del GIS entre el supuesto de *pérdida* y el de *daño* de la obra. En el primer supuesto, el límite de la indemnización que podrá satisfacerse es la cantidad indicada en el Anexo que acompaña al certificado de concesión<sup>94</sup>. En el segundo, la indemnización comprenderá el coste razonable de la reparación y la cantidad correspondiente a la depreciación de la obra tras su restauración<sup>95</sup>. También en el segundo caso constituye el límite de la indemnización la cantidad indicada en el Anexo que acompaña al certificado de concesión<sup>96</sup>.

Para determinar el alcance de un siniestro, se indica que la institución u organismo prestatario complementará su propia pericia con al menos un experto independiente –si bien se recomienda el recurso a dos expertos independientes–<sup>97</sup>. En caso de desacuerdo entre la autoridad que concedió el GIS

<sup>91</sup> U. GUGERLI, «L'assurance d'objets d'art: l'expérience d'une compagnie d'assurances», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 771. Sobre el seguro contra el robo de obras de arte, vid., entre otras, SAP Madrid (Sección 20ª) de 17 enero 2005 (JUR\2005\110459); SAP Vizcaya (Sección 4ª) de 3 diciembre 2004 (JUR\2005\72339); sobre el seguro contra daños durante el transporte, vid., entre otras, SAP Madrid (Sección 14ª) de 11 octubre 2010 (JUR\2011\18058); SAP Madrid (Sección 20ª) de 17 enero 2005 (JUR\2005\110459); SAP Valladolid (Sección 1ª) de 17 octubre 2000 (JUR\2000\310579).

<sup>92</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 31.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 31. Con respecto a posibles excepciones, vid. *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 39.

<sup>94</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 57.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 57.

y el propietario de la obra, se contempla el recurso a un único arbitro, teniendo lugar el mencionado arbitraje en el Reino Unido<sup>98</sup>.

En caso de que, tras la pérdida de una obra de arte, ésta sea devuelta al propietario, se establece la obligación de éste de reintegrar la cantidad percibida en concepto de indemnización con carácter inmediato<sup>99</sup>.

## B) Exclusiones

**33.** El RD 1680/1991 determina en su art. 5 las exclusiones de la cobertura de la *garantía del Estado*. Así, se encuentra excluida la destrucción, pérdida, sustracción o daño debido a:

- a) Vicio propio o cualidad intrínseca de la obra.
- b) El transcurso del tiempo.
- c) La acción u omisión deliberada del cedente de la obra –incluidos sus empleados o agentes–.
- d) Las medidas que un tercero inste –como incautación o embargo, entre otras– y sean acordadas por la autoridad competente. Estas medidas podrían ser así acordadas en el marco de un litigio relativo a la propiedad de la obra<sup>100</sup>.
- e) La explosión nuclear.

Cabe destacar que, al no constar en el listado de exclusiones, la *garantía del Estado* incluye la cobertura de los daños producidos como consecuencia de actos terroristas<sup>101</sup>.

**34.** Cuando se produce un siniestro que afecta a una obra cubierta por la *garantía del Estado*, la institución cesionaria de la obra debe comunicar inmediatamente el suceso al Ministerio de Cultura<sup>102</sup>. Ello ha de realizarlo aportando información detallada del mismo, así como adoptar las medidas necesarias para aminorarlo en la medida de lo posible (art. 4 RD 1680/1991)<sup>103</sup>.

**35.** Para las obras integrantes de una misma exposición, el art. 6.2 RD 1680/1991 indica una serie de cantidades de las indemnizaciones que no se encuentran cubiertas por la *garantía del Estado*. Se trata de un «sistema combinado de seguro», en el que se observan dos elementos: a) se fija una cantidad inicial hasta un determinado límite (franquicia) cuya cobertura está excluida de la *garantía del Estado*, de tal manera que para la cobertura de aquélla precisa suscribir un contrato de seguro privado la institución que organiza la exhibición pública<sup>104</sup>; b) las cantidades superiores a la franquicia están cubiertas por la *garantía del Estado*<sup>105</sup>. La justificación de la exclusión de las mencionadas cantidades iniciales de la cobertura de la *garantía del Estado* reside en evitar el recurso a la misma cuando se trata de daños de escasa entidad, que son además los más habituales<sup>106</sup>.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>100</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 71. Sobre reclamaciones de propiedad de bienes culturales robados, vid. CELIA M. CAAMIÑA DOMÍNGUEZ, *Conflicto de jurisdicción y de leyes en el tráfico ilícito de bienes culturales*, Madrid, Colex, 2007, § 431-525, y la bibliografía allí citada.

<sup>101</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Exclusiones.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 71.

<sup>102</sup> M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT (coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 759.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 759.

<sup>104</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Funcionamiento.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 71.

<sup>105</sup> <http://www.mcu.es/patrimonio/CE/GarantiaEstado/Funcionamiento.html>; B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 71.

<sup>106</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 71.

En este sentido, se indica en el art. 2.2 RD 1680/1991 que la institución cesionaria ha de hacer constar en la solicitud de la cobertura los seguros que haya contratado o se proyecte contratar para cubrir las cantidades que resultan excluidas de su art. 6.2.

El importe máximo que puede ser satisfecho como indemnización es el valor de la obra declarado en la solicitud y reconocido en la Orden de otorgamiento (art. 6.1 *in fine*). La previsión del art. 6.1.2º RD 1680/1991, que establece como límite de la indemnización el valor de la obra declarado en la solicitud y reconocido en la Orden de otorgamiento, responde al objetivo de evitar un enriquecimiento injusto del titular de la obra<sup>107</sup>.

**36.** Del mismo modo, debe tenerse presente que el hecho de que el préstamo de una obra goce de cobertura del GIS no significa que, en caso de cualquier daño o pérdida, éstos sean cubiertos automáticamente por aquélla, dado que, tras la investigación pertinente, puede quedar acreditado que las causas de la misma no están incluidas en su ámbito de aplicación<sup>108</sup>. Así, los siguientes aspectos se encuentran excluidos de la cobertura del GIS:

- a) Pérdidas o daños derivados de los trabajos de restauración o conservación de la obra, llevados a cabo por la institución que recibe la obra en préstamo con el consentimiento del propietario<sup>109</sup>.
- b) Pérdidas o daños consecuencia de conflictos bélicos, si bien cabe, excepcionalmente, incluir tal cobertura<sup>110</sup>. No obstante, sí se encuentran cubiertos por la GIS por ejemplo los derivados de actos terroristas, disturbios, piratería o piratería aérea<sup>111</sup>.
- c) Pérdidas o daños consecuencia de actos negligentes o ilícitos del propietario, sus empleados o agentes<sup>112</sup>. Cabe la posibilidad de incluir la cobertura en caso de negligencia del propietario cuando se trata, fundamentalmente, de una institución u organismo que cuenta con una reconocida reputación y competencia<sup>113</sup>.
- d) Pérdidas o daños derivados del estado de la obra en el momento del préstamo, considerándose incluidos en el concepto de «estado» los vicios ocultos o defectos preexistentes<sup>114</sup>.
- e) Reclamaciones de terceros que reivindicán sus derechos sobre la obra<sup>115</sup>.

**37.** En el caso del GIS, la institución u organismo prestatario ha de hacer frente a las reclamaciones –por lo tanto, sin poder hacer uso de aquél–, como regla general hasta un límite de 5.000 libras al año<sup>116</sup>. Esta medida responde también al doble objetivo de excluir el recurso al GIS en caso de reclamaciones de escasa entidad, así como de fomentar la implicación de la institución u organismo prestatario en el cuidado de las obras recibidas<sup>117</sup>.

## 6. Derecho de repetición

**38.** En caso de que se haya producido el siniestro y se haya abonado la indemnización correspondiente con base en la *garantía del Estado*, la Administración del Estado puede repetir contra el cesionario cuando el siniestro se haya producido porque éste ha incumplido la Orden de otorgamiento,

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 71-72.

<sup>108</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 3.

<sup>109</sup> Sobre el concepto de restauración y conservación, vid. *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 20; M. FONTAINE, «Rapport général: Oeuvres d'art et assurance», en M. BRIAT(coord. ed.), *International Sales of Works of Art – La Vente Internationale d'Oeuvres d'Art*, Paris, Kluwer, 1990, p. 758.

<sup>110</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 23.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>116</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, pp. 54 y 59.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 54 y 59.

por negligencia grave o dolo. Del mismo modo, puede ejercitar los derechos y acciones que cedente y cesionario tuvieran contra terceros responsables del siniestro –hasta el límite de la indemnización– (art. 8, letras a) y b) RD 1680/1991).

Se encuentra excluido el supuesto en que los terceros sean sujetos relacionados o encargados de la manipulación, transporte o instalación de la obra –excepto si el siniestro se debió a negligencia o dolo de aquéllos– (art. 8 *in fine* RD 1680/1991).

39. Por su parte, en el caso del GIS, el *Secretary of State* puede subrogarse para ejercitar las acciones que correspondan contra cualquier persona<sup>118</sup>.

#### IV. Valoración

40. Una vez examinadas las características básicas de la *garantía del Estado* en España y en el Reino Unido, procede realizar una valoración de este mecanismo.

41. Entre las ventajas que apuntan los expertos con respecto a los sistemas de *garantía del Estado*, cabe destacar: a) es más beneficioso económicamente para la institución que recibe la obra en préstamo; b) disminuye los riesgos porque asegura el más alto nivel de cuidado para las obras por el mismo cubiertas; c) fomenta el intercambio de bienes culturales<sup>119</sup>. Además, se ha apuntado como una de las principales ventajas que a la Administración le genera menos costes el pago de una hipotética indemnización al propietario de las obras en caso de siniestro, que el pago de las primas de un seguro<sup>120</sup>.

Además, como sólo pueden verse beneficiados por los sistemas de *garantía del Estado* las instituciones prestatarias cuyas medidas de seguridad son adecuadas, se ha apuntado que se *promueve y recompensa* la excelencia de las instituciones en tal aspecto<sup>121</sup>.

42. Ahora bien, como hemos apuntado con anterioridad, existen diferencias entre los sistemas de *garantía del Estado* de cada país<sup>122</sup>. Así, como apuntan los expertos, constituye uno de los obstáculos fundamentales para la aceptación por parte de los titulares de las obras de la *garantía del Estado* – con independencia del Estado en cuestión-, la falta de uniformidad en la regulación que existe a nivel internacional<sup>123</sup>. En este sentido, resulta fundamental que, por ejemplo, en el ámbito europeo, Estados e instituciones se comprometan a aceptar las *garantías del Estado* extranjeras<sup>124</sup>.

En este sentido, se señala en las *Guidelines* elaboradas con respecto al GIS que, en caso de que una institución u organismo británico público preste obras de arte al extranjero, normalmente podrá aceptarse la *garantía* de tal Estado extranjero<sup>125</sup>. Ahora bien, como es preciso que quede garantizada la cobertura de la obra de arte, en caso de aquélla *garantía* sea insuficiente, deberá exigirse a la institución u organismo prestatario que utilice otros mecanismos para cubrir esos otros aspectos<sup>126</sup>. Como ejemplo, se cita en las *Guidelines* el supuesto de las *garantías* de los Estados cuya cobertura se limita al territorio

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>119</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 14; R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 13.

<sup>120</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 64.

<sup>121</sup> Vid. R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 13: «thereby promoting and rewarding excellence in these important areas of a museum's operation».

<sup>122</sup> Vid. § 10.

<sup>123</sup> B. BURGOS BARRANTES, «La garantía del Estado: marco teórico y jurídico», en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 2006, núm. 2, p. 72.

<sup>124</sup> *Ibidem*, pp. 72-73; *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 14.

<sup>125</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 51.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 51.

del país que la concede, caso en que sería preciso cubrir los aspectos excluidos mediante otras medidas<sup>127</sup>.

Esta cuestión enlaza así con el papel que el seguro privado desempeña cuando el préstamo de una obra de arte se beneficia de la *garantía del Estado*. Así, los partidarios del sistema de *garantía del Estado* apuntan, no obstante, que existen aspectos en los que los contratos de seguro siguen siendo necesarios<sup>128</sup>.

**43.** Uno de los aspectos que puede hacer precisa la contratación de un seguro privado, a pesar de que el préstamo de una obra de arte se encuentre cubierto por la *garantía del Estado*, es que los sistemas de *garantía del Estado* no siempre ofrecen una cobertura del cien por cien –por ejemplo, según hemos visto, así ocurre con la *garantía del Estado español* y su «sistema combinado de seguro»–<sup>129</sup>.

Los expertos consideran al respecto que una cobertura del cien por cien debería establecerse como regla general en los sistemas de *garantías del Estado*<sup>130</sup>.

**44.** Otro supuesto es, según se indica en las *Guidelines* elaboradas para la aplicación del GIS, aquél en que la institución u organismo desea recibir en préstamo una importante obra, y no resulta aceptable la valoración que de la misma ha hecho el propietario<sup>131</sup>. No obstante, en las *Guidelines* se sostiene que la contratación de un seguro privado debe quedar reservada para los casos más excepcionales<sup>132</sup>.

Cabe destacar que, en caso de que sea precisa la contratación de un seguro privado, la institución prestataria ha de consultar al Estado en qué medida debe responder el seguro privado en caso de siniestro, existiendo dos opciones fundamentales<sup>133</sup>: a) sólo para hacer frente a las cantidades que exceden de la cobertura de la *garantía del Estado*, o b) en proporción a la cobertura, caso que aumentará la prima que habrá de satisfacerse. Por ejemplo, en el caso del GIS, si se produce una pérdida total, tal cuestión resulta menos problemática, dado que la cantidad máxima que podrá satisfacer el *Secretary of State* será la que consta en el certificado de concesión de la GIS; y el asegurador privado la cantidad restante<sup>134</sup>.

Así, el sistema de *garantía del Estado* en el Reino Unido, no se impide que la institución u organismo contrate el mencionado seguro privado con cargo a fondos públicos, pero sí se intenta que el recurso al mismo resulte rentable para el sector público<sup>135</sup>. Para la contratación del mencionado seguro, la institución u organismo cuenta con dos posibilidades: a) emplear fondos públicos; b) recurrir a un patrocinador o benefactor<sup>136</sup>.

**45.** Por último, debe tenerse presente, además, que cabe la posibilidad de que el propietario de la obra haga depender su consentimiento al préstamo del cumplimiento por parte de la institución u organismo prestatario de condiciones adicionales<sup>137</sup>. También aquí puede resultar relevante la contratación de un seguro privado ya que, quien ha de hacer frente a estas hipotéticas reclamaciones con motivo del incumplimiento de las mismas, es el organismo o institución que las ha aceptado, no el sistema de *garantía del Estado*<sup>138</sup>.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>128</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 15.

<sup>129</sup> *Ibid.* § 35.

<sup>130</sup> *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums* (A report produced by an independent group of experts, set up by Council resolution 13839/04, april 2005), Rotterdam, 2005, p. 14.

<sup>131</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, pp. 31-32; R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 13.

<sup>132</sup> R. GRAHAM / A. PRIDEAUX, *Insurance for Museums*, MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, 2004, p. 13.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 13; *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 33.

<sup>134</sup> *GIS. Guidelines for National Institutions*, THE MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL, May 24, 2005, p. 33.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 31-32.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 42. Sobre los aspectos que han de constar en la solicitud, vid. pp. 43-44.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 42.