

La restitución del oro de Crimea: del conflicto geopolítico al conflicto de leyes

The return of Crimean gold: from geopolitical conflict to conflict of laws

ELENA RODRÍGUEZ PINEAU

*Profesora titular de Derecho internacional privado
Universidad Autónoma de Madrid*

Recibido: 07.05.2024 / Aceptado: 04.06.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8976

Resumen: En el contexto del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia por la península de Crimea, la devolución de las piezas exhibidas en una exposición sobre el ‘oro de Crimea’ en Ámsterdam ha suscitado una larga disputa ante los tribunales neerlandeses. El inicial planteamiento de restitución a Ucrania con fundamento en la Convención de la Unesco de 1970 resulta sustituido por la aplicación de una ley de policía, dictada tras la invasión rusa para evitar la dispersión del patrimonio ucraniano, aplicada como tal pese a ser parte de la *lex causae*. El recurso a reglas de Derecho internacional, normas nacionales de DIPr y la doctrina de la *Sonderanknüpfung* muestran la complejidad de los casos de protección del patrimonio cultural.

Palabras clave: Patrimonio cultural, *lex causae*, leyes de policía.

Abstract: In the context of the conflict between Ukraine and the Russian Federation over the Crimean peninsula, the return of artefacts displayed in an exhibition on ‘Crimean gold’ in Amsterdam has led to a long-running dispute in the Dutch courts. The restitution to Ukraine was initially based on the 1970 Unesco Convention to be later justified by the application of a *loi de police*, issued after the Russian invasion to prevent the dispersal of Ukrainian heritage. Such overriding mandatory rule was applied as such despite being part of the *lex causae*. The intertwining of international law, national rules of private international law and the use of *Sonderanknüpfung* doctrine to solve the case shows the complexity of cultural heritage protection cases.

Keywords: cultural property, *lex causae*, overriding mandatory rules.

Sumario: I. Introducción. II. La decisión del *Rechtbank Amsterdam*. 1. La restitución de los bienes. 2. El cumplimiento del contrato. III. La decisión del tribunal de apelación de Ámsterdam. 1. La restitución de los bienes. A) Solicitud de restitución por exportación ilícita. B) Sobre la titularidad de las piezas. 2. El cumplimiento del contrato. IV. La sentencia de casación. V. Leyes de policía ‘a la neerlandesa’. 1. *Schuldstatustheorie* v. *Sonderanknüpfung*. 2. Artículo 10:7 CCNL v. artículo 9 RRI. VI. Reflexiones finales.

I. Introducción

1. La restitución de quinientas piezas de oro que varios museos de Kiev y Crimea prestaron para la exposición “Crimea: Oro y secretos del Mar negro”, desarrollada en Bonn (Alemania) y Ámsterdam (Países Bajos) en 2014, ha generado una intensa disputa a lo largo de diez años hasta su definitiva reso-

lución en noviembre de 2023¹. Se trata de un asunto que, a pesar de haber sido objeto de atención fundamentalmente entre los expertos en Derecho internacional público, se ha resuelto en clave de Derecho internacional privado recurriendo a técnicas de conflicto de leyes y, en particular, a las leyes de policía. La combinación de técnicas internacional privatistas y protección de bienes culturales en la resolución del caso no puede sino servir de excusa para que las reflexiones que siguen rindan homenaje al profesor Calvo.

2. Para entender la complejidad de la disputa conviene en primer lugar exponer los hechos del asunto. En febrero de 2013 cinco museos sitios en Ucrania, el Museo nacional de historia de Ucrania de Kiev y cuatro de Crimea (la Reserva nacional del Quersoneso Táurico de Sebastopol, el Museo central de Táurida de Simferópol, la Reserva histórica y cultural de Kerch y la Reserva histórica y cultural de Bakhchisaray), prestaron unas quinientas piezas para su exhibición en el *LRV-Landesmuseum* de Bonn (de julio de 2013 a enero de 2014) y luego en el museo Allard Pierson de Ámsterdam (de febrero a agosto de 2014). La salida de las piezas de Ucrania venía autorizada por las correspondientes licencias de exportación del gobierno ucraniano. El préstamo se articuló en un contrato sujeto a Derecho ucraniano, conforme al cual el museo neerlandés se comprometía a devolver los bienes en un plazo razonable tras la finalización de la exposición, con fecha límite en septiembre de 2014. La exposición se desarrolló con gran éxito en Alemania y de ahí se trasladó a Ámsterdam, inaugurándose en febrero de 2014.

3. En marzo de 2014, en el contexto de los profundos cambios políticos que se estaban produciendo en Ucrania tras el denominado *Euromaidan*, las tropas rusas entraron en el territorio de Crimea. La República Autónoma de Crimea (que formaba parte de Ucrania desde la independencia de ésta en 1991) decidió secesionarse de Ucrania y, tras un referéndum ese mismo mes, anexionarse a Rusia². La mayoría de los Estados no reconoció esta secesión y consideró que se había producido una ocupación por parte de Rusia, lo que llevó a la adopción de medidas sancionadoras por parte de las Naciones Unidas y de la Unión Europea³.

4. En este contexto, tras la ocupación/anexión de Crimea, y antes de que finalizara la exposición, el gobierno de Ucrania solicitó al museo Allard Pierson que le devolviera las piezas inmediatamente. A estos efectos, el gobierno ucraniano había procedido a modificar el reglamento de desarrollo de la ley de museos ucraniana, introduciendo una disposición por la cual, en caso de peligro de destrucción, pérdida o daño de las piezas de un museo, el ministro estaría autorizado a tomar una decisión sobre su traslado para su conservación. El 13 de mayo de 2014 el ministro dictó dicha norma en forma de Orden nº 292 (en adelante, la Orden), que suponía que se retiraba (temporalmente) la gestión de los tesoros de Crimea de los museos de Crimea y se designaba al Museo Nacional de Historia de Ucrania custodio de los tesoros de Crimea. Por su parte, los museos de Crimea indicaron al museo neerlandés que se debían respetar los términos del contrato y devolver las piezas a los museos de origen. La posición del museo Allard Pierson era complicada pues desde la perspectiva de los Países Bajos Crimea estaba ocupada desde marzo de 2014. El potencial riesgo que para el patrimonio cultural ucraniano (y en particular de Crimea) podía tener la anexión a Rusia se vio confirmado cuando en 2015 la Federación de Rusia promulgó una ley conforme a la cual las colecciones de los museos de Crimea debían incorporarse al registro nacional

¹ <https://www.theartnewspaper.com/2023/11/29/scythian-gold-artefacts-returned-to-ukraine-after-legal-battle-with-russia>.

² La historia de Ucrania ha sido compleja y ha sufrido distintas dominaciones o anexiones; en el siglo XX Ucrania intentó independizarse como estado en varias ocasiones, en 1917, 1941 y finalmente en 1991, cuando cayó la URSS. Crimea, por su parte, ha estado bajo el control de griegos, persas, romanos, otomanos y en 1783, de Rusia, hasta su independencia como república en 1945. Sólo ha sido territorio ucraniano desde hace tiempos relativamente recientes, v. gr. 1954, cuando en una reordenación de las repúblicas socialistas soviéticas, Kruchov cedió la península a la República de Ucrania. Crimea mantuvo un régimen particular, articulado en su estructura de República Autónoma. Para una contextualización del conflicto, M. NUDELMAN, "Who Owns the Scythian Gold - The Legal and Moral Implications of Ukraine and Crimea's Cultural Dispute", *Fordham International Law Journal*, vol. 38(4), 2015, pp. 1261-1298, pp. 1265-1271; I. TARSIS, "Ukraine on my mind: cultural heritage and the current armed conflict", *Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal*, vol. 33(3), 2023, pp. 566-594, pp. 575-580.

³ Así la Resolución 68/262 de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/68/262) de 27 de marzo de 2014, o la Decisión del Consejo de la Unión Europea 2014/145/CFSP, de 17 de marzo de 2014 (DOUE L 78/16 de 17 de marzo de 2014).

de museos rusos⁴. Desde 2014 se han constatado sobre el terreno numerosas actuaciones de Rusia sobre el patrimonio cultural ucraniano⁵.

5. Finalizada la exposición, el museo restituyó las diecinueve obras prestadas por el museo de Kiev y retuvo las restantes, intentando alcanzar un acuerdo con los museos de Crimea y el Estado ucraniano. Ante la falta de consenso, en noviembre de 2014 los museos de Crimea plantearon demanda contra el museo Allard Pierson para que se declarara que tenía que devolverles las piezas. Ucrania, por su parte, pidió que la restitución se hiciera a Kiev, y el museo Allard Pierson solicitó que se le exonerara de responsabilidad por incumplimiento contractual o frente a cualquier reclamación por daños causados por no haber devuelto los bienes en la fecha pactada. A partir de este momento se inicia un largo proceso judicial con la decisión de instancia del *Rechtbank Amsterdam* (tribunal de distrito de Ámsterdam) en 2016, dos sentencias en apelación del *Gerechtshof Amsterdam* en 2019 y 2021 y, finalmente, la decisión del *Hoge Raad*, tribunal de casación neerlandés, en junio de 2023. En todas las instancias se decidió que las piezas de los museos de Crimea debían ser devueltas a Ucrania y no a los museos de Crimea, lo que finalmente se verificó en noviembre de 2023⁶. Sin embargo, la justificación de la restitución no se fundamenta en los mismos argumentos en las distintas instancias, donde se valoran de distinto modo los elementos jurídico-públicos y jurídico-privados de la disputa. Abordaremos este *iter* judicial en sentido cronológico (*infra* II-IV) para analizar a continuación la aproximación neerlandesa a las leyes imperativas (*infra* V) y concluir con unas reflexiones desde una visión más global del caso (*infra* VI).

II. La decisión del *Rechtbank Amsterdam*

6. Casi dos años después de que se planteara la demanda, el tribunal de distrito de Ámsterdam dictó sentencia en diciembre de 2016⁷. Las pretensiones planteadas por las partes se podían concretar en dos cuestiones principales: (i) a quién debían restituirse las piezas cedidas para la exposición, a los museos de Crimea o a Ucrania, y (ii) otra de naturaleza obligacional, *v.gr.* el cumplimiento del contrato, o más concretamente, la declaración de no incumplimiento por no devolver las piezas y de exoneración de responsabilidad por parte del museo Allard Pierson.

1. La restitución de los bienes

7. La complejidad del caso tiene mucho que ver con el régimen jurídico-real de los bienes prestados, por lo que resulta pertinente detenerse con carácter previo en este aspecto. Ya desde esta instancia resulta claro que todas las partes concuerdan en que, en el momento de su salida de los museos, todos los bienes (los provenientes de Kiev y los de Crimea) forman parte del ‘fondo estatal de museos de Ucrania’ y están inventariados en el registro de bienes culturales del país. También es indiscutido que los cuatro museos de Crimea tienen un derecho de ‘gestión operativa’ sobre estos bienes, que implica un derecho real limitado que se identifica con una especie de usucapión. Ahora bien, este derecho, conferido por Ucrania a la República Autónoma de Crimea para preservar y gestionar sus objetos históricos, corresponde al fundador (titular) del cada museo, de manera que dicho derecho era de Ucrania respecto de las

⁴ E. CAMPFENS Y I. TARSIS, “Cri-Me-A-River! Crimean Gold in the Crosshairs of Geopolitics”, *IFAR Journal*, vol. 18(1), 2017, pp. 36-48, p. 44.

⁵ Entre otras actuaciones se ha verificado la apropiación de bienes culturales y la transferencia de éstos a instituciones de Rusia, véase el informe realizado por E. CAMPFENS, A. JAKUBOWSKI, K. HAUSLER Y E. SELTER, *Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond*, Research for CULT Committee – European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruselas, 2023 (disponible en <https://bit.ly/3FxnAdf>).

⁶ La disputa no parece definitivamente cerrada pues los museos de Crimea habrían interpuesto demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (<https://svidomi.in.ua/page/museums-in-the-temporarily-occupied-crimea-file-lawsuits-with-the-european-court-of-human-rights-against-the-transfer-of-scythian-gold-to-ukraine>, consultada 2/05/2024).

⁷ Sentencia de 14 de diciembre de 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:8264).

piezas de la Reserva nacional del Quersoneso Táurico, creado por Ucrania, mientras que para los otros tres museos (el Museo central de Táurida de Simferópol, la Reserva histórica y cultural de Kerch y la Reserva histórica y cultural de Bakhchisaray), que habían sido creados por la República Autónoma de Crimea, el derecho de ‘gestión operativa’ correspondía a esta última⁸.

8. Cuando se plantea la cuestión de a quién hay que restituir las piezas, el tribunal de instancia no aplica las normas de conflicto neerlandesas en materia de derechos reales (art. 10:127 del Código civil neerlandés, en adelante CCNL) sino que encuadra la petición en el marco específico de la restitución de bienes culturales, invocando la Convención de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (en adelante, Convenio de la Unesco de 1970) y de la que son parte contratante tanto los Países Bajos como Rusia y Ucrania. Conforme al art. 3 del Convenio, los bienes que han salido ilícitamente de un país deben ser restituidos a aquel país. Pero como el Convenio no es directamente aplicable, depende de su desarrollo en normas nacionales, en el caso, la ley de patrimonio neerlandesa de 2009⁹. Presupuesto de la restitución solicitada era que las piezas pudieran considerarse ilícitamente exportadas, para lo cual resultaba de aplicación el art. 6.3 de la ley de patrimonio neerlandesa. En sentido estricto las piezas no habían salido de manera ilícita de Crimea ya que contaban con la autorización de Ucrania y su presencia en los Países Bajos estaba cubierta por el contrato hasta agosto de 2014. La cuestión que se plantea es si el art. 6.3 debe ser interpretado de forma amplia, entendiendo que la entrada lícita en Países Bajos deviene ilícita en el momento en que no se devuelven en tiempo pactado los bienes (y ello activa la posibilidad de que el titular de los bienes los reclame), o si debe sostenerse una interpretación estricta y más literal de la exportación ilícita del bien.

9. El problema deriva de la indefinición de la ilicitud en el Convenio de la Unesco 1970¹⁰. El tribunal de distrito de Ámsterdam hace una interpretación amplia, amparado en reconocida doctrina¹¹, sosteniendo su posición en la ley de patrimonio neerlandesa que establece que sus disposiciones se deben interpretar también a la luz de otros textos internacionales como la Directiva europea sobre restitución de bienes culturales ilícitamente exportados¹² y del Convenio Unidroit de 1995 sobre los bienes robados o exportados ilícitamente. Estos dos textos incorporan (en sus arts. 1.2 y 5.2 respectivamente) una definición de ilicitud que incluye el supuesto que se planteaba, *i.e.* la no devolución en tiempo pactado del bien¹³. Haciendo una lectura del Convenio de la Unesco de 1970 que atiende al espíritu de la norma, en esencia, favorecer la restitución de los bienes, el tribunal entiende que el presupuesto para la restitución está presente, y ordena que las piezas se devuelvan al Estado demandante, *i.e.* Ucrania, remitiendo las posibles disputas sobre la titularidad a los tribunales de Ucrania, conforme al Derecho del Estado reclamante. En definitiva, el *Rechtbank* reconduce la disputa entre los museos de Ámsterdam y Crimea a una reclamación estatal, resolviendo en consecuencia conforme a normas de Derecho internacional.

⁸ Vid. apartado 3.2 de la sentencia de instancia.

⁹ Ley de protección del patrimonio cultural, de 1 de enero de 1984, revisada en 2009 para adaptar sus disposiciones a las obligaciones del Convenio de la Unesco de 1970 tras la ratificación del Convenio por los Países Bajos. Sobre esta norma, así como para un análisis crítico de las cuestiones relativas a la aplicación del Convenio por parte del *Rechtbank*, vid. L. VAN VLIET Y J. VAN DER WEIDEN, “The Crimean treasures”, *IPRax*, 2024, pp. 113-125, pp. 118-121, pp. 115-118.

¹⁰ Como explica M. FRANCA, “Article 3 of the 1970 UNESCO Convention”, en *The 1970 Unesco and 1995 Unidroit Conventions on Stolen or Illegally Transferred Cultural Property. A Commentary*, A.F. VRDOLJAK, A. JAKUBOWSKI, A. CHECHI (eds.), OUP 2024, pp. 78-92, la finalidad perseguida por el Convenio no pasa tanto por la definición de la ilicitud como por establecer un marco de cooperación entre los Estados contratantes para que sean éstos, en desarrollo de su normativa, quienes configuren las exigencias de licitud de la salida y entrada de un bien cultural.

¹¹ V. gr. P. J. O’KEEFE, *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, Leicester Institute of Art and Law, Second Edition, 2007.

¹² Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, DOCE n° L 074, refundida en la Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, y por la que se modifica el Reglamento (UE) no 1024/2012, DOUE n° 159 de 28 de mayo de 2014.

¹³ Sobre el art. 5.2 del Convenio, vid. A. CHECHI Y K-G. LEE, “Article 5 of the 1995 UNIDROIT Convention”, en *The 1970 Unesco and 1995 Unidroit Conventions on Stolen or Illegally Transferred Cultural Property. A Commentary*, A.F. VRDOLJAK, A. JAKUBOWSKI, A. CHECHI (eds.), OUP 2024, pp. 579-598, pp. 587-591.

2. El cumplimiento del contrato

10. Las pretensiones del museo Allard Pierson se centran en los aspectos contractuales del caso, pues los sucesos acontecidos habían introducido elementos que incidían directamente en la ejecución de éste, en concreto en la obligación de devolución y la posible responsabilidad en que se incurriría de no hacerlo. Dado que el contrato estaba sujeto al Derecho de Ucrania, válidamente pactado según el art. 3 del Reglamento (CE) 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, Roma I (en adelante, RRI), se trataba de aplicar las disposiciones pertinentes del código civil ucraniano. Para el museo neerlandés, el supuesto encajaba en el art. 652 de dicha norma, que regula la modificación o resolución resultante de un cambio material de circunstancias, en concreto de su apartado segundo, y permitía que se entendiera que el contrato había quedado resuelto por un cambio esencial de circunstancias¹⁴. Así lo entiende el tribunal de distrito de Ámsterdam por lo que, resuelto el contrato, el museo Allard Pierson no tenía obligación de devolver las piezas a los museos de Crimea y, en consecuencia, no incurriría en incumplimiento alguno (ni le sería exigible responsabilidad) por entregarlas a Kiev.

III. La decisión del tribunal de apelación de Ámsterdam

11. La segunda instancia del proceso se resuelve en dos resoluciones. En la primera, una sentencia interlocutoria dictada en 2019¹⁵, el tribunal de apelación estableció, entre otras cuestiones, que el contrato no podía considerarse resuelto pero que, conforme al Derecho de Ucrania, el museo Allard Pierson tenía derecho a suspender la obligación de entregar las piezas a los museos hasta que no se alcanzara una decisión definitiva¹⁶ y que Ucrania no podía invocar el art. 6.3 de la ley de patrimonio neerlandesa por no ser aplicable al caso¹⁷. Además, en este procedimiento el tribunal permitió a las partes realizar alegaciones sobre una serie de cuestiones relativas a las reclamaciones contractuales y del derecho de propiedad de los museos de Crimea y del Estado de Ucrania. La sentencia definitiva, dictada en 2021¹⁸, confirma que el contrato no puede considerarse resuelto pero, tal como solicitaba el museo Allard Pierson, declara extinguida la obligación de restituir las piezas a los museos de Crimea, de manera que los bienes tienen que ser devueltos a Ucrania.

1. La restitución de los bienes

12. La aproximación del *Gerechtshof Amsterdam* a este primer aspecto difiere notablemente de la seguida en instancia. El tribunal no considera que deba aplicarse el régimen convencional de restitución sino que prioriza la acción reivindicatoria que supone la determinación de la titularidad del bien, en términos jurídico-privados, por lo que el razonamiento se articula en términos de conflicto de leyes y de la incidencia en el caso de las normas imperativas sobre protección de bienes culturales¹⁹.

¹⁴ Reproducido en el apartado 4.25 de la sentencia: *Article 652. Amendment or termination of an agreement due to material change of circumstances*

[...]

2. Should the parties fail to agree on bringing the agreement into compliance with the circumstances that have materially changed, or on its termination, the agreement may be terminated (...) pursuant to a claim of an interested party if the following conditions are cumulatively met:

- 1) at the time of conclusion of the agreement the parties believed that such change of circumstances would not occur;
- 2) the change of circumstances is due to reasons that the interested party could not reasonably cure after such reasons arose (...);
- 3) performance of the agreement would change the balance of property interests of the parties and deprive the interested party of what it expected upon the entry into the agreement;
- 4) the nature of the agreement or trade usages do not shift the risk of change of circumstances to the interested party. (...)

¹⁵ Sentencia de 16 de julio de 2019 (ECLI:NL:GHAMS:2019:2427).

¹⁶ Apartados 4.6-4.11 de la sentencia de 2019.

¹⁷ Apartados 4.13-4.34 de la sentencia de 2019.

¹⁸ Sentencia de 26 de octubre 2021 (ECLI:NL:GHAMS:2021:3201).

¹⁹ Sobre el alcance de las normas imperativas en los contratos sobre bienes culturales, A. CALVO CARAVACA Y J. CARRASCOSA

A) Solicitud de restitución por exportación ilícita

13. El *Gerechtshof* discrepa de la solución adoptada por el tribunal de instancia y sostiene la necesidad de realizar una interpretación estricta del art. 6.3 de la ley de protección del patrimonio neerlandesa, descartando la interpretación a la luz de la Directiva (ya que Ucrania no es Estado miembro de la Unión Europea) o del Convenio de Unidroit de 1995 (que no ha sido ratificado por los Países Bajos)²⁰. En consecuencia, entiende que no se puede establecer que haya habido una exportación ilícita que fundamente la restitución solicitada por Ucrania (en virtud del citado art. 6.3 de la ley neerlandesa) al amparo del Convenio de la Unesco de 1970.

14. Esta posición es criticada por el Abogado General en su escrito para la casación²¹. Y también ha suscitado reacciones negativas por parte de la doctrina internacionalista, que entiende que la interpretación que hace el *Gerechtshof* del Convenio de 1970 no responde realmente a los parámetros del art. 31 del Convenio de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados²². A los efectos de este trabajo, sin embargo, lo relevante es la alternativa que plantea el tribunal de apelación para resolver el asunto.

B) Sobre la titularidad de las piezas

15. El *Gerechtshof Amsterdam* aborda el supuesto desde la perspectiva del alcance de los derechos reales sobre las piezas. Conviene indicar que la norma de conflicto neerlandesa (art. 10:127 CCNL) establece que los derechos reales sobre los bienes quedan sujetos a la ley del Estado donde se encuentran y que el traslado de los bienes a otro Estado no afecta al derecho real establecido conforme a dicha norma de conflicto (art. 10:130 CCNL). Ello implica que los derechos reales existentes sobre los bienes quedaban sujetos al Derecho ucraniano (como veremos inmediatamente la disputa se centraba tanto en la propiedad como en el derecho de ‘gestión operativa’ sobre los bienes prestados).

16. Como se puso de manifiesto al inicio de este trabajo, el régimen jurídico-real de las piezas prestadas era complejo, pues por una parte todas se encontraban incluidas en el registro de bienes culturales ucraniano (y pertenecen al ‘fondo estatal de los museos de Ucrania’), y por otra, las piezas de los museos de Crimea estaban sujetas a un derecho de ‘gestión operativa’, derecho real limitado del que eran titulares los fundadores de los museos, *v.gr.*: Ucrania (para la Reserva nacional del Quersoneso Táurico) y la República Autónoma de Crimea (para los otros tres). La ocupación de Crimea había impulsado al gobierno ucraniano a adoptar la Orden nº 292 (en desarrollo del art. 41 del reglamento de desarrollo de la ley de museos ucraniana), que implicaba el traslado de las piezas de Crimea al Museo Histórico Nacional de Ucrania en Kiev a la espera de la estabilización de la situación en Crimea²³. Para valorar qué derecho real debía prevalecer, el tribunal de apelación distingue la situación del museo de titularidad ucraniana y la de los museos de titularidad de la República Autónoma de Crimea.

17. Respecto del derecho de la Reserva nacional del Quersoneso Táurico, el tribunal considera que la Orden no tiene por objeto poner fin al derecho de ‘gestión operativa’ del museo, sino asegurar de forma temporal la conservación de los bienes hasta que se establezca la situación en Crimea con el fin de

GONZÁLEZ, “Contratos de importación y exportación de bienes culturales” en *Soberanía del Estado y Derecho internacional: homenaje al profesor Juan Anotnio Carrillo Salcedo*, M. VARGAS, A. SALINAS (coord.), Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, 2005, pp. 259-292.

²⁰ Apartados 4.21-4.24 de la sentencia de 2019.

²¹ Opinión de 27 de enero de 2023 (ECLI:NL:PHR:2023:118), apartado 5. Para el Abogado General una interpretación amplia está sostenida no sólo por la necesidad de realizar una interpretación a la luz de los fines que persigue el Convenio de la Unesco (y apoyada en posiciones doctrinales) sino que la remisión a otros criterios interpretativos derivados de la Directiva UE o del Convenio Unidroit está amparada por la propia ley neerlandesa de patrimonio (apartado 5.6 de la opinión).

²² A. CHECHI, “The case of the Crimean art treasure and the question of the application of the Unesco Convention of 1970”, *Rivista di diritto internazionale*, 2020-II, pp. 469-485, pp. 475-480.

²³ Apartado 3.25.1 de la sentencia de 2021.

proteger el patrimonio cultural de Ucrania. Por esto mismo, entiende que no es una medida de naturaleza expropiatoria²⁴. El tribunal rechaza que una disputa de naturaleza privada, como es la reclamación sobre los bienes del museo (en concreto, la vulneración del derecho de ‘gestión operativa’ que supondría la no devolución) no pueda verse afectada por una norma de Derecho público, *v.gr.* la Orden nº 292. Igualmente descarta que haya que considerar elementos alternativos para la resolución del caso, como garantizar la unidad de las colecciones, tal como invoca el museo²⁵.

18. Por otra parte, en cuanto a las piezas de las colecciones de la Reserva nacional de Táurida, la Reserva nacional de Kerch y la Reserva nacional de Bakhchisaray, entidades que son de titularidad de la República Autónoma de Crimea, no se entra a discutir sobre quién tiene la propiedad de los bienes ya que lo relevante es que las piezas de los museos en cuestión también pertenecen al ‘fondo de museos de Ucrania’ y, por tanto, están sujetas al régimen (de protección) de la ley de museos, independientemente de que sean propiedad de uno u otro. Especialmente relevante a estos efectos es que Ucrania fue quién autorizó la salida de los bienes del país. En este contexto, aunque los museos de titularidad de la República Autónoma de Crimea tuvieran el derecho de ‘gestión operativa’, se aplicarían los mismos argumentos que para el museo de titularidad ucraniana, y habría que valorar el impacto de la Orden sobre dicho derecho²⁶.

19. En esencia, pues, lo que estaba en juego es el impacto de la Orden nº 292 sobre la *lex rei sitae* (*i.e.* el derecho reconocido por la legislación ucraniana a los museos) y su posible aplicación en virtud del art. 10:7 CCNL, relativo a las normas imperativas extranjeras. El art. 10:7 CCNL incorpora una regla muy parecida al art. 7 del Convenio de Roma de 1980 en la que, tras una definición de qué son normas internacionalmente imperativas, establece que tales normas del foro deben ser siempre aplicadas, mientras que a las normas de un tercer Estado con el que esté estrechamente vinculado el caso se les podrá dar efecto teniendo en cuenta su naturaleza, finalidad y consecuencias de aplicar (o no) dicha norma²⁷. El *Gerechthof* entiende que la Orden, junto con el resto de normas que configuran la protección del patrimonio cultural ucraniano, merece ser aplicada como ley de policía en el caso²⁸.

2. El cumplimiento del contrato

20. Establecido el carácter imperativo de la Orden nº 292, el tribunal considera el impacto de la norma sobre la pretensión contractual. El tribunal entiende, al contrario que en instancia, que resulta aplicable el art. 607 del Código civil de Ucrania, que regula la extinción de las obligaciones cuando sea imposible ejecutarlas como resultado de una circunstancia de la que ninguna de las partes es responsable. De este modo, la aplicación de la normativa que obliga a restituir los bienes a Ucrania (para proteger los bienes culturales) haría imposible cumplir con la obligación de restitución de los bienes a Crimea, por lo que la obligación de restitución quedaría extinguida. Consecuentemente, aunque el contrato no quede resuelto, no se puede exigir responsabilidad alguna al museo Allard Pierson si devuelve los bienes a Ucrania²⁹.

²⁴ Apartado 3.25.3 de la sentencia de 2021.

²⁵ Apartado 3.26 de la sentencia de 2021.

²⁶ Apartados 3.31 y 3.32.1 de la sentencia de 2021.

²⁷ Article 10:7 Application of special mandatory law

1. Provisions of special mandatory law are provisions of which the observance is of such importance to a State for the preservation of its public interests, such as its political, social or economic organisation, that they must be applied to every case falling within the scope of such provisions, regardless which law is applicable apart from that.

2. The application of the law which is designated by a conflict of law rule, shall be ignored to the extent that, in the given case, provisions of special mandatory law of the Netherlands are applicable.

3. In the application of the law which is designated by a conflict of law rule, effect may be given to provisions of special mandatory law of a foreign State with which the case is closely connected. When deciding whether effect has to be given to such foreign provisions, account is taken of the nature and intention (purpose) of these provisions and of the outcome of the application or non-application thereof.

²⁸ Apartado 3.32.3 de la sentencia de 2021.

²⁹ Apartado 3.35 de la sentencia de 2021.

IV. La sentencia de casación

21. Los museos de Crimea interponen recurso de casación al entender que la Orden n° 292 no puede ser interpretada como lo ha hecho el tribunal de Ámsterdam; que hacerlo así, además, vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que no puede aceptarse la interpretación realizada de que la Orden sea una ley de policía a la que deba darse efecto conforme al art. 10:7 CCNL³⁰. Dado que en casación el alto tribunal no puede revisar la interpretación realizada sobre el Derecho extranjero (lo que supone que se desestimen las dos primeras pretensiones), la sentencia del *Hoge Raad* se centra, pues, en la interpretación del art. 10:7 CCNL³¹.

22. En su sentencia de junio de 2023³², el tribunal de casación considera que en apelación se justificó sobradamente que la Orden respondía a las exigencias del art. 10:7 CCNL en su apartado 1 sobre los fines que satisface la regla para ser considerada internacionalmente imperativa, y que la aplicó debidamente siguiendo los requisitos del apartado 3 del citado art. 10:7 CCNL. En esencia, el *Hoge Raad* confirma que en apelación se valoraron debidamente (i) la vinculación de la norma con el caso, (ii) que su aplicación estuviera justificada atendiendo a su naturaleza y finalidad y (iii) las consecuencias de su aplicación o inaplicación. Por lo tanto, el recurso de casación de los museos no prospera.

V. Leyes de policía ‘a la neerlandesa’

23. La aplicación del art. 10:7 CCNL como mecanismo para la resolución del caso resulta llamativa por varias razones. Como ha indicado la doctrina neerlandesa, es una de las pocas decisiones en que se ha invocado dicha disposición ante los tribunales de aquel país y, sobre todo, la única en materia de derechos reales³³. Pero también merece atención por dos razones adicionales: en primer lugar, por la particular interpretación que de las normas internacionalmente imperativas se hace en el Derecho neerlandés, a partir de la doctrina de la *Sonderanknüpfung* (*infra* 1); en segundo, por la decisión de centrar el caso en el art. 10:7 CCNL eludiendo los aspectos contractuales de la disputa, que podrían haber hecho relevante la consideración del art. 9 del RRI (*infra* 2).

1. *Schuldstatustheorie v. Sonderanknüpfung*

24. El art. 10:7 CCNL se inspira directamente en el art. 7 del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (y posteriormente, el art. 9 RRI). Siendo esto así, es interesante observar cómo el legislador neerlandés decidió desmarcarse de la interpretación generalizada respecto de las normas imperativas de la *lex causae* desde la entrada en vigor del Convenio de Roma³⁴. En efecto, la interpretación mayoritaria de la doctrina europea en relación con las leyes de policía entien-

³⁰ Ucrania había interpuesto un motivo incidental de casación sobre la ilicitud de la exportación, para el caso de que prosperara la pretensión inicial de los museos de Crimea, *i.e.* que no podía considerarse que la Orden n° 292 fuera imperativa, que una decisión ministerial como esa no podía afectar a su derecho de ‘gestión operativa’ y que no se había justificado debidamente el carácter no expropiatorio de la medida en relación con el art. 1 del Primer Protocolo del CEDH. Dado que se rechaza el recurso principal de casación, el alto tribunal no entra a valorar la pretensión incidental.

³¹ En concreto, el alto tribunal reitera que la interpretación del Derecho extranjero no es objeto de casación según el art. 79 de la ley procesal neerlandesa (apartado 3.1.2) y que el tribunal de apelación de Ámsterdam sí ha justificado suficientemente la no vulneración del art. 1 del Protocolo del CEDH (apartado 3.1.3).

³² Sentencia de 9 de junio 2023 (ECLI:NL:HR:2023:865).

³³ L. VAN VLIET Y J. VAN DER WEIDEN, “The Crimean treasures”, *cit.*, p. 124.

³⁴ A.V.M. STRUYCKEN, “The Codification of Dutch Private International Law: A Brief Introduction to Book 10 BW”, *RabelsZ*, 2014, pp. 592-614, p. 606. Resulta también ilustrativa la explicación del Abogado General acerca de cómo en la redacción del artículo el legislador neerlandés asumió que el art. 7 del Convenio de Roma no contempla las normas imperativas de la *lex causae*, por lo que podrían entenderse aplicables como parte de la *lex causae*, pero que esa no debía ser la aproximación del art. 10:7 CCNL, que exige examinar por separado en el caso concreto si las normas pretenden efectivamente su aplicación como normas imperativas (apartados 4.80-4.81).

de que, cuando éstas forman parte de la *lex causae*, resultan aplicables directamente como parte de dicha ley, con el límite del orden público, sin necesidad de invocar el mecanismo específico de las leyes de policía (*i.e.* la *Schuldstatutstheorie*)³⁵. Esta posición habría sido la predominante durante la elaboración del art. 9 RRI y se ha visto confirmada por la interpretación que de esta norma ha hecho el Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁶.

25. Sin embargo, el legislador neerlandés opta por la doctrina de la *Sonderanknüpfung*³⁷. Conforme a esta doctrina, las normas imperativas de la *lex causae* sólo podrán resultar aplicables si satisfacen el control específico previsto para las leyes de policía (de ahí la conexión ‘específica’ que exige esta teoría). En otros términos, para que una norma imperativa de la *lex causae* pueda aplicarse, también debe superar las exigencias del art. 10:7 CCNL (o, en su caso, del art. 9 RRI). Ello explica por qué, aun estando todos los elementos del caso incardinados en el Derecho de Ucrania (*lex contractus, lex rei sitae*), el *Gerechtshof* primero, y el *Hoge Raad* después, dedican parte esencial de sus sentencias a analizar el funcionamiento del art. 10:7 CCNL y valorar la Orden nº 292 como ley de policía. Ambas sentencias y la opinión del Abogado General aportan elementos interpretativos sobre la *Sonderanknüpfung* que resultan de interés para valorar la solidez de esta doctrina en un entorno ‘hostil’ a la misma. Y en este sentido es relevante observar las diferencias que introduce el *Hoge Raad* respecto de la sentencia de apelación.

26. Como indica la doctrina neerlandesa, la aplicación del art. 10:7 CCNL se estructura en una doble fase. En la primera, se identifica si la norma que se invoca como ley de policía lo es realmente, lo que supone valorar si tiene tal naturaleza en el Estado de origen y si pretende aplicarse al caso litigioso. En la segunda, se consideran las consecuencias que tendría la toma en consideración de dicha norma, analizando la conexión del caso con el Estado de origen de la norma, si su aplicación está justificada y qué consecuencias tendría que se aplicara (o no)³⁸.

27. Para el *Gerechtshof* resulta evidente que la norma persigue la defensa de intereses públicos importantes porque asegura la protección del patrimonio cultural nacional, proyectando el régimen previsto en la ley de museos ucraniana para los bienes pertenecientes al ‘fondo de museos’ ucraniano³⁹. Establecido esto, el tribunal de apelación considera la naturaleza (internacionalmente) imperativa de la Orden nº 292, que aborda en el contexto de la ley de museos ucraniana y el reglamento que desarrolla la protección de los bienes culturales ucranianos. El hecho de que se trate de una orden ministerial no resulta un elemento decisivo para excluir su carácter internacionalmente imperativo⁴⁰. Tampoco lo es la ausencia de una especificación sobre el alcance territorial de la Orden nº 292, pues para el tribunal, aunque el art. 10:7 CCNL no exige un alcance extraterritorial de la norma, resulta claro que así sucedía al afectar dicha orden a los bienes que estaban en los Países Bajos. De este modo, constatado su carácter de ley de policía y la vinculación de la norma con el caso, el tribunal procede a valorar si la aplicación de la Orden nº 292 está justificada, para lo que resulta relevante considerar si los intereses que protege son relevantes desde la perspectiva del ordenamiento neerlandés y si son lo suficientemente importantes como para descartar los protegidos por la *lex causae* (*i.e.*, la salvaguarda del patrimonio ucraniano frente al respeto del derecho de ‘gestión operativa’ y de la integridad de las colecciones alegado por los museos). Valorando además el impacto que tendría la inaplicación de la Orden nº 292, el *Gerechtshof* concluye que debe aplicar la citada Orden como norma imperativa⁴¹.

³⁵ Vid. A. BONOMI, “Article 9”, en U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.) *European Commentaries on Private International Law - Rome I Regulation*, Otto Schmidt Verlag, 2016, pp. 599-661, p. 632 (paras. 108-116).

³⁶ A. BONOMI, “Article 9”, *ult. loc. cit.*, y STJUE de 18 de octubre de 2016, C-135/15 *Nikiforidis*, ECLI:EU:C:2016:774.

³⁷ La doctrina, de origen alemán, goza de cierto predicamento en aquel país A. BONOMI, “Article 9”, *ult. loc. cit.*

³⁸ L. VAN VLIET Y J. VAN DER WEIDEN, “The Crimean treasures”, *cit.*, p. 122.

³⁹ Apartado 3.32.3 de la sentencia de 2021.

⁴⁰ Como indica el Abogado General en su opinión (apartado 4.55) esta posición no merece crítica porque del texto del art. 10:7 CCNL no se puede deducir que se trate solo de leyes en sentido estricto del término, lo que sustenta en la interpretación del art. 7 del Informe Lagarde al Convenio de Roma de 1980.

⁴¹ Apartado 3.32.3 de la sentencia de 2021.

28. Resulta, sin embargo, algo contradictorio afirmar que los intereses de la *lex causae* puedan resultar desplazados por los intereses protegidos por una ley de policía de la propia *lex causae*. Ello explica que el Abogado General en su escrito, cuando aborda la cuestión de la ponderación de los posibles intereses contradictorios protegidos por ambas normas (*lex causae* y ley de policía), afirme que, siendo la norma imperativa parte de la *lex causae*, será difícil que ambos intereses entren en conflicto. De ahí que sugiera que esa valoración que exige el art. 10:7(3) CCNL podría hacerse de forma menos estricta que si se tratara de la norma de un tercer Estado, resultando esencial entonces determinar si los fines que persigue la norma imperativa resultarían salvaguardados con su aplicación⁴².

29. El *Hoge Raad*, por su parte, asume esencialmente la posición del tribunal de apelación y reitera la doctrina de la *Sonderanknüpfung*, estableciendo que la aplicabilidad de la Orden no se sigue necesariamente de que la *lex causae* sea el Derecho ucraniano, sino de que se verifiquen las condiciones de aplicación del art. 10:7 CCNL⁴³. En consecuencia, desarrolla el análisis en dos fases antes indicado, pero sin hacer alusión a la ponderación de los intereses concurrentes de la *lex causae* y la ley de policía, lo que se ha interpretado como una posible asunción tácita de la posición planteada por el Abogado General⁴⁴. En otros términos, sin renunciar a la *Sonderanknüpfung*, sí podría intuirse que los tribunales neerlandeses son conscientes de las debilidades de esta doctrina.

2. Artículo 10:7 CCNL v. artículo 9 RRI

30. En segundo lugar, cabe preguntarse por qué los tribunales neerlandeses recurren al art. 10:7 CCNL y no al art. 9 RRI. El Abogado General asume que es la consecuencia lógica de considerar que se trataba de una disputa sobre la propiedad de los bienes, ergo, materia excluida del ámbito de aplicación del RRI, aunque deja abierta la posibilidad de que se hubiera podido recurrir al art. 9 RRI en la medida en que la obligación de restituir las piezas resultaba de un contrato entre los museos⁴⁵. Recordemos que la calificación jurídico-real del litigio no era el planteamiento inicial de todas las partes, ya que la pretensión inicial de los museos de Crimea era solicitar la restitución en cumplimiento de lo estipulado en el contrato (no que se determinara la titularidad del bien) y la del museo neerlandés, que se le exonerara de responsabilidad por no cumplir con el contrato en lo relativo a la devolución de las piezas prestadas.

31. En otros términos, sin discutir que en última instancia la Orden n° 292 tenía un alcance jurídico-real (pues implicaba suspender el derecho de ‘gestión operativa’ de los museos de Ucrania), el objeto principal de la disputa inicialmente no era que se estableciera la titularidad de los bienes, cuya pertenencia al ‘fondo estatal de los museos de Ucrania’ no se discutía por las partes (y sobre la que el propio tribunal de apelación había establecido que no era determinante para la resolución del caso⁴⁶), sino que se esclareciera a quién debían devolverse. Por el contrario, sí puede afirmarse la naturaleza jurídico-real de la reclamación de Ucrania, que justificaba la aplicación del art. 10:7 CC NL. Puede incluso aceptarse que la reclamación de los museos de Crimea frente del museo Allard Pierson también tuviera esa naturaleza (aunque en el fondo se estaba invocando el cumplimiento del contrato). Lo que claramente no era una disputa jurídico-real era la demanda de exoneración de responsabilidad del museo Allard Pierson, para la cual resultaba pertinente establecer el alcance de la Orden n° 292 sobre lo pactado en el contrato. Por ello, cabe preguntarse si la aplicación de la Orden como norma imperativa no debía haberse articulado a través del Reglamento Roma I.

⁴² Apartados 4.89-4.91 de la opinión, citando doctrina neerlandesa.

⁴³ Apartado 3.2.3 de la sentencia.

⁴⁴ L. VAN VLIET Y J. VAN DER WEIDEN, “The Crimean treasures”, *cit.*, p. 124, que refieren cómo existe un cierto debate en la doctrina neerlandesa sobre la cuestión.

⁴⁵ Apartado 4.46 de la opinión.

⁴⁶ Apartado 3.25.1 de la sentencia de 2021.

32. A estos efectos (y partiendo de que fuera razonable recurrir al art. 9 RRI en aplicación de la teoría de la *Sonderanknüpfung*) resulta pertinente considerar las condiciones de aplicación del art. 9 RRI: no sólo debe tratarse de normas que pretendan su aplicación en atención a los fines que persiguen sino que deben suponer un efecto directo en el contrato, en concreto, “en la medida en que dichas leyes de policía hagan la ejecución del contrato ilegal”⁴⁷. Si no fuera éste el caso, la norma imperativa no podría aplicarse por vía del art. 9 RRI sino que podría incorporarse como *datum* para la interpretación y aplicación de la *lex causae*⁴⁸. El texto de la Orden nº 292 no se recoge en las sentencias neerlandesas, lo que no permite valorar el alcance exacto de la disposición, pero de las distintas referencias a la norma puede deducirse que se trata de una solución de alcance temporal que tiene como finalidad establecer la suspensión del derecho real de ‘gestión operativa’ de los museos de Crimea sobre los bienes que están en los Países Bajos para hacer prevalecer en todo caso la titularidad estatal de Ucrania sobre esos bienes. Es decir, no parece que la norma haya pretendido un alcance contractual con su aplicación que incida en la ejecución del contrato⁴⁹. Si esto es así, resulta correcto que el análisis de la norma imperativa se haga desde la clave de los derechos reales⁵⁰. Pero ello no elimina la aplicación de la *lex contractus*, bajo la cual quedan los efectos de la consideración de la norma ucraniana de policía sobre el contrato. Ciertamente, el recorrido de la distinción resulta escaso en la medida en que tanto las cuestiones contractuales como las jurídico-reales estaban sometidas al mismo ordenamiento y de hecho así se resuelve por el tribunal de apelación, aplicando el Derecho ucraniano. Pero si se hubiera elegido otra ley para el contrato, por ejemplo, el Derecho neerlandés, habría resultado relevante pues éste habría determinado las consecuencias contractuales de la devolución de las piezas a Ucrania en lugar de a los propios museos.

VI. Reflexiones finales

33. Tras el análisis de las distintas decisiones resulta interesante observar cómo el planteamiento inicial del supuesto, *i.e.* a quién había que devolver las piezas prestadas (pretensión de los demandantes) y la exoneración de responsabilidad por no cumplir con lo previsto en el contrato (pretensión del demandado), acaba resolviéndose, tras la intervención de Ucrania, como una cuestión de derechos reales sobre los bienes con base en una orden ministerial. Ahora bien, frente a la solución conflictual seguida por el *Gerechtshof* y el *Hoge Raad*, el cauce utilizado es radicalmente distinto en primera instancia pues para este tribunal no se trata de que los tribunales neerlandeses determinen quién tiene el derecho real prevalente, sino que lo resuelve como una acción de restitución, refiriendo la disputa sobre el derecho definitivo a los tribunales y el ordenamiento ucraniano. Esta posición supone canalizar la solución a través de instrumentos de Derecho internacional público, *v. gr.* el Convenio de la Unesco de 1970, aunque también podría leerse desde una clave conflictual si se entiende como el reconocimiento de una *lex originis* que permite solicitar la restitución de las piezas prestadas⁵¹.

34. Sin entrar a valorar la correcta aplicación del Convenio de la Unesco en el caso⁵², lo cierto es que, si la perspectiva de análisis era la del Derecho internacional público, también se podría haber con-

⁴⁷ Ilegalidad que tiende a entenderse en la doctrina en un sentido amplio, *vid.* M. HELLNER, “Third Country Overriding Mandatory Rules in the Rome I Regulation. Old Wine in New Bottles?”, *Journal of Private International Law*, 2009, pp. 447-470, pp. 461-462.

⁴⁸ Así lo estableció el TJUE en el asunto C-135/15 *Nikiforidis*. La relevancia del sentido y fin de la norma imperativa para precisar las consecuencias contractuales derivadas de su aplicación es un elemento que ya había puesto de manifiesto F. GARCÍA-MARTÍN ALFÉREZ, *Contratación internacional y medidas de coerción económica*, Eurolex, Madrid, 1993.

⁴⁹ Con todo, podría discutirse que, desde una visión más amplia de lo que supone la ‘ilicitud’ del contrato, no se estuviera incidiendo efectivamente en éste en la medida en que se entienda que el art. 9 RRI hace referencia a aquellas normas que, con independencia de su naturaleza, tienen un efecto en la creación, validez o interpretación de un contrato, o en los derechos y obligaciones de las partes; de manera que las normas que impiden el cumplimiento de una obligación contractual quedarían cubiertas también por esta disposición. *Vid.* A. BONOMI, “Article 9”, *cit.*, pp. 608 y 644, paras. 20 y 149.

⁵⁰ *Vid.* apartado 3.2.3 de la sentencia de casación.

⁵¹ E. CAMPFENS Y I. TARSIS, “Cri-Me-A-River! ...”, *cit.*, p. 45.

⁵² Sobre la relevancia del Convenio en el caso, A. CHECHI, “The case of the Crimean art treasure...”, *cit.*, pp. 480-483.

siderado la aplicación de otras normas⁵³. Ya desde el inicio del litigio se planteó la pertinencia de recurrir al Convenio de La Haya de 1954 sobre protección de bienes culturales en tiempo de guerra, del cual son Estados contratantes tanto los Países Bajos como Rusia y Ucrania, en particular si se considera que los Países Bajos no reconocieron nunca la anexión de Crimea a Rusia, entendiendo por lo tanto que se trataba de una ocupación militar⁵⁴. El Convenio de La Haya de 1954 impone una serie de obligaciones al ocupante para la protección del patrimonio. También a los Estados contratantes, en particular, conforme al art. I del primer protocolo al convenio, la de no restituir los bienes que hayan salido de un territorio ocupado en guerra hasta que las hostilidades no hayan cesado y la de secuestrar los bienes importados en su territorio procedentes de un territorio ocupado (bien de oficio, ya a petición de las autoridades de dicho territorio). En este contexto podría entenderse que la devolución por el museo Allard Pierson de las piezas a Crimea cuando aún están abiertas las hostilidades constituiría una vulneración del protocolo por parte de los Países Bajos. Más aún, el contexto geopolítico incidía decisivamente en la situación: restituir los bienes podría suponer un reconocimiento implícito de la ocupación rusa y la consiguiente responsabilidad de los Países Bajos conforme al Derecho internacional⁵⁵.

35. No es de extrañar que en este escenario las autoridades judiciales neerlandesas mantuvieran la disputa en términos de Derecho privado transfronterizo (*v. gr.* la existencia de derechos reales, sus límites y el impacto sobre un contrato). Con todo, la discusión no puede prescindir de los elementos jurídico-públicos de la situación, que se introducen en el litigio por vía de las leyes de policía. Así, la Orden n° 292 obliga a los tribunales neerlandeses a valorar el interés del legislador ucraniano al adoptar dicha medida frente a los intereses que incorpora la propia ley ucraniana (*lex rei sitae*) respecto de los bienes litigiosos. Y en este sentido, aunque el *Hoge Raad* parezca apuntar a un relajamiento de dicha ponderación (al tratarse de una norma imperativa de la *lex causae*), dado el contexto geopolítico de la disputa, lo cierto es que en este supuesto había margen para un análisis de los intereses en juego con mayor detenimiento: el Estado ucraniano pretende imponer la protección de su patrimonio cultural amenazado por la invasión y posterior anexión rusa sobre otros intereses, como el respeto del derecho de ‘gestión operativa y de la integridad de las colecciones, que fundamenta la *lex causae*. Sin duda esta ley era la ucraniana cuando las piezas salieron de los museos, pero cuál era el régimen legal aplicable en el territorio de Crimea tras la ocupación, de haberse devuelto las piezas a los museos, era bastante más difícil de asegurar a la vista de las actuaciones que sobre el patrimonio cultural se estaban llevando a cabo en ese territorio⁵⁶. La restitución en ese escenario habría supuesto para Ucrania un cuestionamiento de su soberanía e independencia cultural⁵⁷.

36. Se observa, pues, cómo el conflicto geopolítico no es prescindible, al contrario, condiciona la resolución del caso de manera definitiva forzando su entrada por vía de las leyes de policía. El asunto también pone de relieve la virtud de estas normas para alcanzar un resultado (*i.e.* el no retorno de las piezas a Crimea) que parecía determinado desde el inicio del litigio teniendo en cuenta la posición de los Países Bajos respecto del conflicto bélico. En este sentido resulta indiscutible que el Derecho internacional privado se ha convertido en un arma de la causa ucraniana, pues no sólo le ha permitido recuperar las piezas de oro, sino que estos diez años de litigio han servido para que la cuestión de Crimea no haya caído en el olvido, utilizando la litigación transfronteriza como frente de batalla para mantener vivo el interés internacional por la ocupación de su territorio⁵⁸.

⁵³ Incluso del art. 11 del Convenio de 1970, que parte de la ocupación de un territorio por otra potencia (y así lo califica el tribunal de instancia, en lugar de ‘anexión’) como presupuesto de la ilicitud de la exportación. En este sentido, J.A.R. NAFZIGER, “Article 11 of the UNESCO Convention: Foreign Occupation”, en *The 1970 Unesco and 1995 Unidroit Conventions on Stolen or Illegally Transferred Cultural Property. A Commentary*, A.Ph. VRDOLJAK, A. JAKUBOWSKI, A. CHECHI (eds.), OUP 2024, pp. 312-330, p. 325.

⁵⁴ E. CAMPFENS, “Whose Cultural Heritage? Crimean Treasures at the Crossroads of Politics, Law and Ethics”, *Art Antiquity and Law*, vol. 22, no. 3, October 2017, pp. 193-212, pp. 203-204.

⁵⁵ Así, A. CHECHI, “The case of the Crimean art treasure...”, *cit.*, pp. 484-485 o M. NUDELMAN, “Who Owns the Scythian Gold...”, *cit.*, p. 1276.

⁵⁶ *Vid. supra* notas 4 y 5.

⁵⁷ M. NUDELMAN, “Who Owns the Scythian Gold...”, *cit.*, p. 1284.

⁵⁸ M.I. TORRES CAZORLA, “La disputa por los tesoros arqueológicos de Crimea: arte y controversias territoriales en el punto de mira”, *Anuario español de Derecho internacional*, vol. 38, 2022, pp. 253-286, p. 256.