COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.9.2019
COM(2019) 429 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

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

1 de enero de 2014 - 31 de diciembre de 2017

Índice

1. Resumen 2
2. Introducción 3
3. Contexto del Reglamento 3
   3.1 Contexto europeo 3
   3.2 Contexto internacional 4
4. Aplicación del Reglamento 4
   4.1 Objetivos y rendimiento 4
   4.2 Definición de bienes culturales 5
   4.3 Umbrales de antigüedad y valores mínimos 6
   4.4 Cifras de autorizaciones normales de exportación 6
   4.5 Autorizaciones abiertas específicas y generales 7
   4.6 Exención de la exigencia de autorización de exportación 8
   4.7 Motivos de denegación de una solicitud de autorización 8
   4.8 Problemas con el formulario de autorización 9
   4.9 Cancelación o revocación de autorizaciones 9
   4.10 Utilización de sistemas electrónicos 9
   4.11 Sanciones y otras medidas 10
   4.12 Cooperación entre autoridades 10
   4.13 Medios materiales y humanos 11
5. Conclusiones y cuestiones pendientes 11
6. ANEXOS 13
   Cuadro 1. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros* 13
   Cuadro 2. Autorizaciones abiertas específicas en circulación 14
   Cuadro 3. Autorizaciones abiertas generales en circulación 15
   Cuadro 4. Solicitudes de autorizaciones normales denegadas 16
   Cuadro 5. Envíos no conformes detectados 17
   Cuadro 6. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros, frente a autorizaciones normales denegadas y envíos no conformes detectados 18

1. RESUMEN

En el presente informe se examina la aplicación del sistema de autorizaciones de exportación de bienes culturales establecido por el Reglamento (CE) n.º 116/2009 relativo a la exportación de bienes culturales y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1081/2012.[1]

El informe se basa en los datos facilitados por los Estados miembros en sus respuestas a un cuestionario que abarca todos los aspectos de la aplicación del sistema de autorizaciones de exportación. Abarca el periodo comprendido entre 2014 y 2017. Las cifras recogidas en el anexo se refieren a tres tipos de autorizaciones de exportación: las autorizaciones normales, las autorizaciones abiertas específicas (exportaciones temporales reiteradas efectuadas por particulares) y las autorizaciones abiertas generales (exportaciones temporales reiteradas efectuadas por museos e instituciones similares).

El informe también ofrece información sobre las iniciativas actuales y los retos para el futuro, como la mejora de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros que participan en la aplicación del Reglamento, el fomento de un entendimiento común de las disposiciones del Reglamento por parte de los Estados miembros, la identificación de buenas prácticas para las autoridades competentes y las aduanas en la investigación de la procedencia de los bienes culturales, y el estudio de las posibilidades técnicas, financieras y jurídicas de utilizar procedimientos electrónicos para la expedición y el control de las autorizaciones de exportación, como el desarrollo o el enlace a un sistema electrónico centralizado que interactuaría con los sistemas nacionales de despacho de aduanas.

[1] El artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 116/2009 dispone que la Comisión debe presentar periódicamente un informe sobre la aplicación del Reglamento al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.

2. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) n.º 116/2009 relativo a la exportación de bienes culturales[2] («el Reglamento») supedita la exportación de determinados bienes culturales fuera del territorio aduanero de la Unión Europea (UE) a la presentación de una autorización de exportación y garantiza que las exportaciones de dichos bienes se someten a controles uniformes en las fronteras exteriores de la Unión. El anexo I define el ámbito de aplicación material del Reglamento mediante la enumeración de las categorías de bienes culturales a las que se aplica, así como mediante el establecimiento de unos requisitos mínimos de antigüedad o valor para la mayoría de las categorías enumeradas.

Las autorizaciones de exportación se expiden por la autoridad competente del último Estado miembro en cuyo territorio el bien cultural se encontrara legal y definitivamente. A continuación, los controles aduaneros velan por que los bienes culturales solo puedan salir del territorio aduanero de la UE si van acompañados por una autorización de exportación válida.

Para garantizar la uniformidad del formulario en el que figurará la autorización de exportación prevista en el Reglamento, fue necesario determinar las condiciones de establecimiento, expedición y utilización que debe cumplir. El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1081/2012[3] prevé tres tipos de autorizaciones de exportación (la autorización normal, la autorización abierta específica y la autorización abierta general) y establece las normas para su aplicación. La legislación nacional de algunos Estados miembros puede imponer más restricciones, incluido el requisito de obtener una autorización para la circulación de bienes designados como patrimonio nacional.

La lista actualizada de autoridades competentes en materia de autorizaciones de exportación se publica en el Diario Oficial, así como la lista de las aduanas competentes para el cumplimiento de los trámites de exportación[4].

El objetivo del Reglamento es conciliar el principio fundamental de libre circulación de mercancías con el de la protección del patrimonio nacional en el marco histórico de la creación del mercado interior, que suprimió todas las fronteras internas entre Estados miembros.

De conformidad con el artículo 10 del Reglamento, la Comisión debe presentar periódicamente un informe sobre su aplicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.

El presente informe se basa en la información, incluidos los datos estadísticos sobre la utilización de las autorizaciones, facilitada por los Estados miembros en sus respuestas a un cuestionario que abarca todos los aspectos de la aplicación del sistema de autorizaciones de exportación, y en los debates del Grupo de expertos sobre cuestiones aduaneras relacionadas con los bienes culturales.

3. CONTEXTO DEL REGLAMENTO

3.1 Contexto europeo

El sistema introducido a nivel de la UE por el Reglamento es complementario a otros instrumentos e iniciativas orientadas a la protección de los bienes culturales. De estos, el más importante es la Directiva 2014/60/UE relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal

[2] Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales (DO L 39 de 10.2.2009, p. 1).
[3] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1081/2012 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2012, relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (*DO L 324 de 22.11.2012, p. 1*).
[4] La publicación más reciente de estas referencias puede encontrarse en el DO C 71 de 24.2.2018, p. 5.

del territorio de un Estado miembro[5]. La Directiva permite la restitución de cualquier bien cultural que un Estado miembro identifique como patrimonio nacional que posea valor artístico, histórico o arqueológico. A estos efectos, las autoridades centrales encargadas de la aplicación de la Directiva en los Estados miembros deben cooperar e intercambiar información sobre bienes culturales que hayan salido de forma ilegal mediante el Sistema de Información del Mercado Interior («IMI»).

Otro complemento importante al Reglamento es el recientemente adoptado Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción y la importación de bienes culturales[6]. Este nuevo instrumento establece las normas y las condiciones para la importación temporal o permanente a la Unión de bienes culturales creados o descubiertos en terceros países, así como para los traslados de dichos bienes en tránsito. Dada su dimensión comercial exterior, la tipología del Reglamento (UE) 2019/880 se inspiró principalmente en la Convención de la Unesco sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales de 1970[7].

Por último, dos medidas específicas y conexas de la Unión, el Reglamento (CE) n.º 1210/2003 del Consejo[8] y el Reglamento (UE) n.º 36/2012, del Consejo[9], prohíben el comercio de bienes culturales con Irak y Siria.

3.2 Contexto internacional

A nivel internacional, el instrumento más importante en materia de exportación de bienes culturales es la Convención de la Unesco de 1970. Hasta la fecha, la Convención cuenta con 140 Estados parte y ha sido ratificada por veintiséis Estados miembros.

4. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

4.1 Objetivos y rendimiento

El Reglamento establece normas uniformes para el control de los bienes culturales antes de su exportación desde el territorio aduanero de la Unión con el fin, por una parte, de proteger la libre circulación en el mercado interno y, por otra, de proteger el patrimonio nacional de los Estados miembros. En general, los Estados miembros consideran que el Reglamento ha alcanzado estos objetivos. No obstante, también se han identificado áreas de mejora.

En particular, en lo que respecta a la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, el Reglamento ha tenido resultados bastante buenos. La mayoría de los Estados miembros considera que su sistema de autorizaciones es un instrumento muy importante para garantizar la legalidad de los intercambios comerciales con terceros países, especialmente cuando se trata de bienes culturales que requieren una autorización de exportación, sea cual sea su valor (por ejemplo, objetos arqueológicos, partes de

[5] 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) n.º 1024/2012 (versión refundida) (DO L 159 de 28.5.2014, p. 1).
[6] Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a la introducción y la importación de bienes culturales (DO L 151 de 7.6.2019, p. 1).
[7] París, 14 de noviembre de 1970.
[8] Reglamento (CE) n.º 1210/2003 del Consejo, de 7 de julio de 2003, relativo a determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Irak y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2465/96 del Consejo (DO L 169 de 8.7.2003, p. 6).
[9] Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 442/2011 (DO L 16 de 19.1.2012, p. 1).

monumentos, etc.), mientras que para otras categorías de bienes culturales ha habido casos en los que el objeto ha sido deliberadamente infravalorado para su exportación sin licencia.

Los Estados miembros señalan que más información sobre las respectivas legislaciones nacionales en materia de patrimonio cultural ayudaría a las autoridades competentes encargadas de la expedición de autorizaciones a luchar más eficazmente contra el tráfico ilícito. En cuanto a la eficacia de los controles aduaneros, siempre pueden mejorarse mediante la consagración de más recursos materiales y humanos a las fronteras exteriores, y mediante la identificación y la adopción de buenas prácticas.

En 2017 se creó un grupo de proyecto con el objetivo de analizar los métodos de trabajo de los Estados miembros utilizados para investigar la procedencia de los bienes culturales, tanto por las autoridades competentes (al recibir solicitudes de autorización) como por las aduanas (al examinar los envíos o verificar las autorizaciones de exportación), y para identificar buenas prácticas y desarrollar consejos prácticos para la expedición de licencias y los controles aduaneros.

Otros medios que los Estados miembros han identificado para mejorar el rendimiento general del Reglamento incluyen orientaciones para comprender los conceptos «encontrarse legal y definitivamente» que determinan el Estado miembro competente para expedir la autorización de exportación.[10] De este modo se evitaría que operadores sin escrúpulos trasladaran temporalmente un bien cultural a un Estado miembro distinto a los solos efectos de solicitar una autorización en un Estado miembro distinto del que designa y protege el objeto como patrimonio nacional.

4.2 Definición de bienes culturales

El Reglamento no define qué es un bien cultural. En su lugar, su anexo I enumera quince categorías de bienes, que son las incluidas en su ámbito de aplicación. La mayoría de las categorías enumeradas van acompañadas de una antigüedad y un valor mínimos, por debajo de los cuales los bienes culturales no necesitan una autorización de exportación. En general, se considera que es el fruto de un compromiso basado en las categorías enumeradas en el artículo 1 de la Convención de la Unesco de 1970, con la incorporación de umbrales de antigüedad y económicos. En general, se considera que el anexo I proporciona un marco adecuado.

Por lo que respecta a la comprensión del alcance exacto de las categorías enumeradas en el anexo I, se han detectado dificultades especiales con la interpretación uniforme por parte de los Estados miembros de determinados tipos de bienes culturales, como las monedas, la inclusión de colecciones de objetos en lugar de especímenes individuales en la categoría 13.b, la clasificación de iconos litúrgicos como pinturas o partes de momentos[11], así como las distintas opiniones por parte de los Estados miembros sobre si la inclusión de ciertos tipos de bienes en la categorías 15.a es exhaustiva o indicativa.

En 2013 se encargó a un subgrupo creado por el Comité del artículo 8 del Reglamento que recopilara las opiniones predominantes sobre la forma de interpretar las distintas categorías de bienes culturales, que ha identificado las principales diferencias entre Estados miembros en las cuestiones antes mencionadas. También cabe señalar que, en particular, en lo que respecta a la clasificación de los iconos litúrgicos, se espera que las aclaraciones aportadas por el nuevo Reglamento (UE) 2019/880 relativo a la importación de bienes culturales resuelvan el asunto (los iconos litúrgicos y las estatuas son partes de los monumentos religiosos).

[10] Lamentablemente, nunca se han presentado casos similares ante el Tribunal de Justicia Europeo, por lo que no existe una definición específica de estos dos conceptos.

[11] La principal diferencia práctica es que las pinturas (categoría 3) tienen un valor mínimo de 150 000 euros, mientras que las partes de los monumentos (categoría 2) requerirían una autorización de exportación con independencia del valor de mercado.

4.3 Umbrales de antigüedad y valores mínimos

Los umbrales de antigüedad establecidos por el Reglamento para determinadas categorías de bienes culturales se consideran, en general, adecuados. La posible mejora en el futuro de estas disposiciones podría consistir en la aclaración del umbral de antigüedad de los medios de transporte, aumentar algunos umbrales mínimos de los 50 a los 70 años y establecer una antigüedad mínima para la categoría de colecciones a fin de evitar controles innecesarios de un gran número de objetos contemporáneos por parte de las aduanas.

La mayoría de los Estados miembros considera que los valores mínimos son bastante elevados, mientras que una minoría de tres Estados miembros considera que deberían aumentarse aún más.

El valor indicado en la solicitud de autorización de exportación es, en muchos casos, el valor de transacción que aparece en la factura (en el caso de exportaciones efectuadas por particulares) mientras que, en el caso de exportaciones temporales efectuadas por museos para su exposición en el extranjero, el valor que debe indicarse es el de la póliza de seguro.

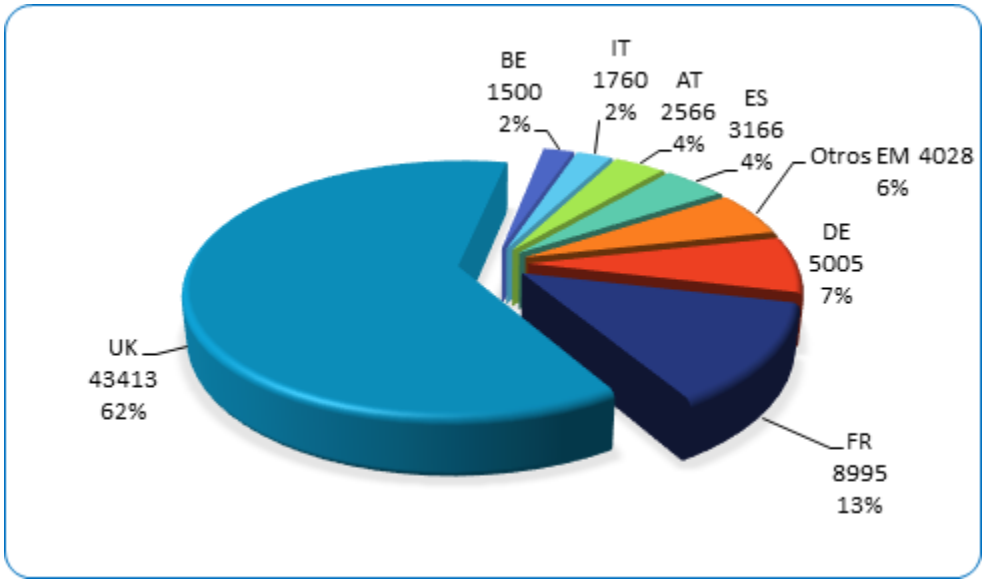
Si bien algunos solicitantes se muestran reticentes a indicar un valor, y otros no pueden dar una estimación, en el caso de las autorizaciones normales de exportación, la mayoría de Estados miembros incluyen sistemáticamente el valor en aduana indicado en la declaración en aduana en el momento de la exportación.

La mayoría de los Estados miembros encuestados considera que, si fuera posible, sería útil desarrollar un enfoque uniforme en materia de valoración de los bienes culturales.

4.4 Cifras de autorizaciones normales de exportación

El número de autorizaciones normales de exportación expedidas por los Estados miembros durante el periodo comprendido entre 2014 y 2017 fue de 70 433 (véase asimismo el cuadro 1 del anexo para los datos anuales).

Autorizaciones normales por Estado miembro 2014-2017



En orden descendiente, las principales categorías objeto de las solicitudes de autorización recibidas fueron: bienes arqueológicos (principalmente para exposiciones); incunables, manuscritos y mapas; varias antigüedades de la categoría 15, como joyas, instrumentos musicales, muebles y objetos de

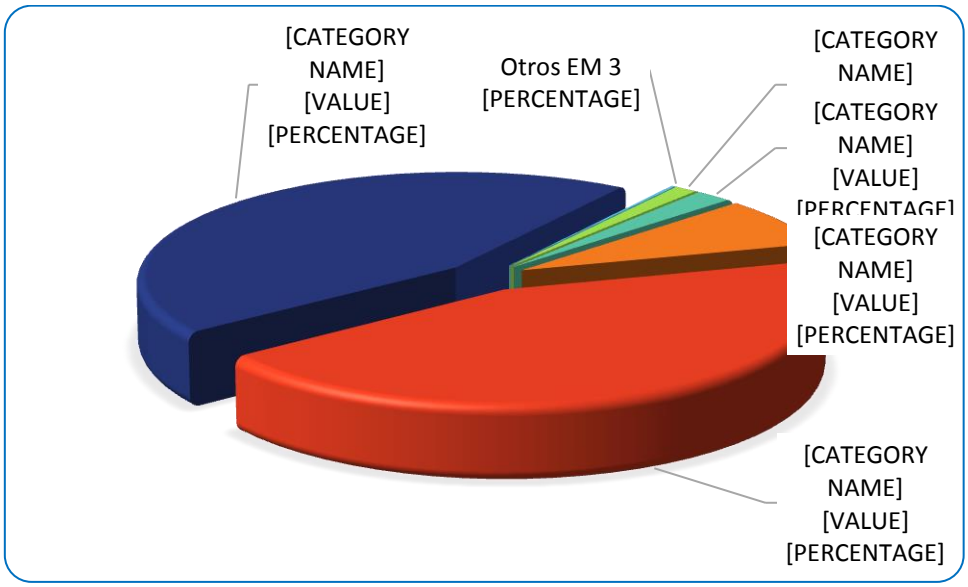
moblaje, relojes, armas, juguetes, alfombras, etc. (principalmente para la exportación definitiva); seguidas de pinturas, mosaicos, acuarelas, aguadas y esculturas.

4.5 Autorizaciones abiertas específicas y generales

Las autorizaciones abiertas específicas pueden expedirse para un bien cultural específico exportado temporalmente de forma regular por un particular (artículo 10 del Reglamento de Ejecución). Durante el periodo 2014-2017, el número de autorizaciones abiertas específicas expedidas fue de 1 428 (véase asimismo el cuadro 2 del anexo para los datos anuales). Un número significativo de Estados miembros informa de que no contemplan la expedición de este tipo de autorizaciones. Los Estados miembros que expiden autorizaciones abiertas específicas lo hacen principalmente respecto de instrumentos musicales exportados para ser utilizados en representaciones artísticas o de medios de transporte antiguos exportados con fines de exposición.

Salvo dos Estados miembros, el resto han expedido un número relativamente bajo de este tipo de autorizaciones durante el periodo de referencia.

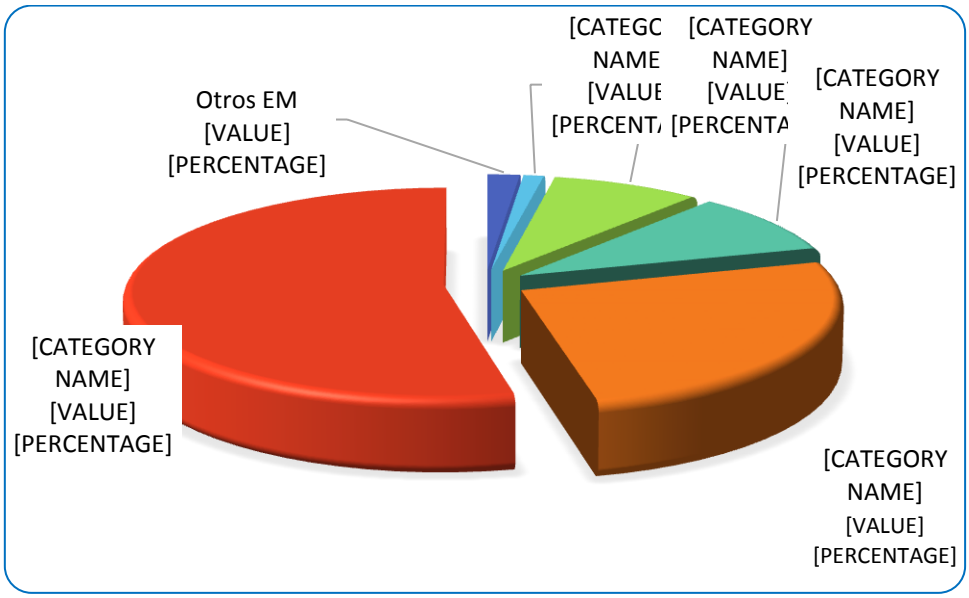
Autorizaciones abiertas específicas en circulación por Estado miembro 2014-2017



El Reglamento de Ejecución fija el periodo máximo de validez de las autorizaciones abiertas específicas en cinco años. La mayoría de Estados miembros que expiden este tipo de autorizaciones aplica este límite; no obstante, existen algunas excepciones en las que el periodo máximo de validez es indeterminado o inferior (de uno a tres años).

Las autorizaciones abiertas generales (artículo 13 del Reglamento de Ejecución) permiten la exportación temporal regular de bienes culturales por parte de museos e instituciones similares. Durante el periodo 2014-2017, el número de autorizaciones abiertas generales expedido fue de 1 501 (véase asimismo el cuadro 3 del anexo para los datos anuales). El periodo máximo de validez de este tipo de autorizaciones también se fija en cinco años. La mayoría de los Estados miembros que expiden este tipo de autorizaciones aplican un plazo inferior. La duración suele depender de la cobertura del seguro o de las necesidades del préstamo o la exposición.

Autorizaciones abiertas generales en circulación por Estado miembro 2014-2017



4.6 Exención de la exigencia de autorización de exportación

Solo uno de los Estados miembros encuestados indicó haber recurrido a la posibilidad de no exigir una autorización de exportación prevista en el artículo 2, apartado 2, para los bienes considerados de interés arqueológico o científico limitado. El principal argumento para recurrir a esta posibilidad es que se considera que los objetos arqueológicos que no son el producto directo de excavaciones tienen un valor científico limitado debido a su separación de su contexto arqueohistórico.

4.7 Motivos de denegación de una solicitud de autorización

Solo unos pocos Estados miembros se han negado a expedir una autorización de exportación por estar los bienes culturales en cuestión amparados por una legislación nacional protectora del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, de conformidad con el artículo 2, apartado 2, párrafo 3. En la mayoría de los casos, la solicitud de una autorización de exportación se deniega, o retira por el solicitante, por otros motivos, por ejemplo: prueba insuficiente de procedencia lícita; incumplimiento de la normativa aplicable; el objeto es una falsificación; o no se ha resuelto la cuestión de qué Estado miembro es competente para expedir la autorización.

Son raros los casos en los que, en respuesta a una solicitud, el solicitante se niega a aportar más información sobre la procedencia y retira inmediatamente su solicitud. En estos casos, la mayoría de Estados miembros deniegan la solicitud, informan al solicitante y, si existen sospechas de procedencia ilícita, también informan del caso a las autoridades policiales correspondientes.

4.8 Problemas con el formulario de autorización

Se han detectado los siguientes problemas relacionados con el uso de formularios de autorización:

La inclusión de fotografías en la solicitud de autorización es un elemento muy importante, ya que permite a las aduanas identificar el objeto durante el control de la autorización de exportación. Cuando se trata de exportaciones definitivas, la gran mayoría de los Estados miembros exigen fotografías. Determinados Estados miembros hacen alguna excepción en casos de exportaciones temporales de colecciones o de objetos arqueológicos especialmente voluminosos de poco valor, o de libros sin marcas identificables particulares.

El Reglamento de Ejecución establece en su artículo 5 que el ejemplar n.º 3[12] del formulario de autorización de exportación debería devolverse a la autoridad competente expedidora para confirmar que se ha realizado la exportación y que se ha utilizado la autorización, aunque esto solo se hace en un 20 % de los casos.

Al no haber un sistema electrónico central de registro, es bastante difícil comprobar si se ha devuelto el ejemplar n.º 3, especialmente si los bienes han salido del territorio de la Unión por un Estado miembro distinto. Algunos Estados miembros indican que están estudiando formas de mejorar estos controles. Cabe señalar que el nuevo Reglamento relativo a la importación de bienes culturales prevé la creación de un sistema electrónico centralizado para la gestión de los requisitos documentales. El sistema podría diseñarse de manera que permitiera abarcar también las necesidades del sistema de autorizaciones de exportación, incluida la verificación de que la exportación tuvo lugar.

4.9 Cancelación o revocación de autorizaciones

Alrededor de la mitad de los Estados miembros cuentan con una legislación que prevé la revocación o la cancelación de autorizaciones tras su expedición, bien mediante disposiciones específicas relativas a los bienes culturales o a través del Derecho administrativo general que exija la revocación de un acto administrativo cuando este se base en información engañosa o falsa. No obstante, solo un Estado miembro ha revocado autorizaciones (tres) durante el periodo de referencia.

El solicitante puede cancelar las autorizaciones tras su expedición. En estos casos, la mayoría de Estados miembros requiere la devolución de la autorización para su registro como cancelada. Un número significativo de Estados miembros indican que cuando no se utiliza una autorización durante su periodo de validez, no siempre se pone en conocimiento de la autoridad competente, ya que en la mayoría de los casos no reciben el ejemplar n.º 3 del formulario (véase el punto 3.8 anterior).

4.10 Utilización de sistemas electrónicos

Solo un Estado miembro expide las autorizaciones de exportación electrónicamente. En varios Estados miembros, la solicitud puede rellenarse y presentarse electrónicamente (por ejemplo, rellenando en línea un archivo PDF activo), pero su firma y la posterior expedición de la autorización de exportación propiamente dicha se sigue haciendo en papel. El uso de un sistema en soporte papel se debe principalmente a las limitaciones y a los requisitos establecidos por el Reglamento de Ejecución para la prevención de la falsificación. Algunos Estados miembros desearían y han planificado el desarrollo de un sistema para expedir autorizaciones electrónicamente. En particular, tres Estados miembros han estudiado la posibilidad de crear un sistema conjunto y han analizado las cuestiones relativas a la protección de los datos y la confidencialidad de las autorizaciones nacionales.

[12] El formulario incluye tres ejemplares: El n.º 1 constituye la solicitud, el n.º 2 es para el titular de la autorización y el n.º 3 debe devolverse a la autoridad expedidora cuando el bien cultural haya salido de la Unión.

Diecisiete Estados miembros indicaron que considerarían útil desarrollar una base de datos electrónica común o un servicio en línea a escala de la UE para la expedición de autorizaciones de exportación. Tres Estados miembros se opondrían porque prefieren seguir utilizando sus propias bases de datos (que abarcan tanto las autorizaciones de exportación nacionales como las de la Unión), o porque creen que las diferentes interpretaciones de las disposiciones obstaculizarían el sistema, mientras que dos Estados miembros no se han pronunciado al respecto. En cualquier caso, el cambio a un sistema electrónico requeriría una modificación de las disposiciones del Reglamento de Ejecución que obligan a expedir las autorizaciones en papel.

4.11 Sanciones y otras medidas

El Reglamento exige a los Estados miembros que adopten normas sobre sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias aplicables en caso de infracción de sus disposiciones. En la mayoría de los casos, estas sanciones son tanto administrativas como penales y pueden consistir en la imposición de multas y penas de cárcel (de un máximo de 2,5 años de media).

Además de estas medidas, algunos Estados miembros también han adoptado otras medidas, como la confiscación de los bienes culturales; medidas relativas a la importación de bienes culturales procedentes de terceros países y de bienes culturales comercializados por terroristas o grupos beligerantes; la obligación de que los marchantes conserven los inventarios y los registros de las transacciones; y multas por no notificar el retorno de un bien cultural exportado en virtud de una autorización temporal.

4.12 Cooperación entre autoridades

En todos los Estados miembros, las aduanas son la principal autoridad responsable del control, en las fronteras, de la existencia y conformidad de las autorizaciones de exportación. Para llevar a cabo estas tareas, las aduanas cuentan en algunos casos con la asistencia de la policía o de otros servicios de seguridad fronteriza o de impuestos internos.

Si bien el Reglamento no prevé procedimientos específicos de cooperación administrativa, los intercambios entre las autoridades encargadas de la aplicación del Reglamento se consideran un medio necesario para mejorar su funcionamiento, especialmente en los casos en los que la expedición de la autorización se solicita a un Estado miembro distinto de aquel a cuyo patrimonio cultural pertenece el objeto.

La cooperación entre autoridades competentes de distintos Estados miembros no es frecuente. Pocos se ponen en contacto con sus homólogos de otro Estado miembro para solicitarles información sobre la legislación nacional, para comprobar si un objeto ha sido designado patrimonio nacional, para obtener más información sobre su procedencia o para verificar los certificados expedidos allí. La mayoría de las autoridades competentes de los Estados miembros no tuvieron contacto con sus homólogas de otros Estados miembros durante el periodo de referencia, mientras que unas pocas han mantenido entre cinco y veinte contactos.

La autoridad responsable de expedir autorizaciones de exportación, es decir la «autoridad competente» es, en la mayoría de los casos, aunque no en todos, el Ministerio de Cultura del país. Alrededor de una cuarta parte de los Estados miembros encuestados han encomendado esta tarea a más de un servicio especializado en la protección del patrimonio nacional, en algunos casos en función de la categoría a la que pertenezca el bien cultural, por ejemplo, objetos arqueológicos; archivos históricos, etc. En dos Estados miembros de estructura federal estos servicios están descentralizados. Unos pocos Estados miembros también involucran a otras entidades públicas con experiencia pertinente en la expedición de autorizaciones de exportación, como la biblioteca nacional, el museo nacional o su departamento de medio ambiente.

Por lo que se refiere a la cooperación entre las aduanas y las autoridades competentes del mismo Estado miembro, la mayoría de Estados miembros confirman que las autoridades nacionales que participan en la aplicación del Reglamento cooperan de manera suficiente y eficaz, si bien siete de ellos creen que hay un margen de mejora. Un número significativo de Estados miembros informaron de la adopción de medidas encaminadas a mejorar dicha cooperación entre las autoridades nacionales, como la firma de memorandos de entendimiento, la organización de reuniones conjuntas periódicas o la elaboración de guías de referencia o directrices de procedimiento conjuntas que pueden utilizarse, o se han utilizado, en sesiones formativas de los funcionarios de los organismos o las autoridades nacionales de que se trate.

Por lo que se refiere a la cooperación con otros servicios u organismos nacionales, aproximadamente la mitad de los Estados miembros tienen acuerdos de cooperación por escrito con la policía nacional, otros servicios policiales, fiscales, etc.

Las aduanas o las autoridades competentes de algunos Estados miembros también han establecido una cooperación con las autoridades de terceros países o con organizaciones y organismos internacionales activos en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, como Interpol, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Europol, etc.

Las aduanas de dieciséis Estados miembros han organizado o participado, junto a otras autoridades u organizaciones, en acciones conjuntas específicas contra el tráfico ilícito, como la operación Pandora I (desarrollada en noviembre de 2016) y Pandora II (desarrollada en noviembre de 2017), en colaboración con la Interpol, la Europol, la Unesco y la OMA, y las operaciones conjuntas Colosseum y Odysseus, en colaboración con la Oficina Regional de Enlace en Inteligencia para Europa Occidental de la OMA, la Interpol, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (TAXUD) de la Comisión Europea, el Consejo Internacional de Museos, el Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales italiano y la «Guardia di Finanza» italiana.

Cuando las aduanas detectan un envío sospechoso, suelen hacer un seguimiento del mismo mediante la retención del objeto y el contacto con la autoridad competente que, en la mayoría de los casos, investiga la posible vulneración de la ley junto con la policía y el fiscal. Si se confirma que el bien cultural no puede ser exportado, lo incautan (en algunos casos, esta decisión la toma la autoridad competente del Estado miembro).

4.13 Medios materiales y humanos

Durante el periodo de referencia, las necesidades de personal y recursos para la aplicación del Reglamento se han mantenido estables en la mayoría de los Estados miembros. En un número reducido de Estados miembros se necesitan un número ligeramente superior de expertos en cuestiones culturales para la expedición de autorizaciones de exportación (aunque en ocasiones resulta difícil evaluar si el aumento de la necesidad se debe a solicitudes de autorizaciones de exportación nacionales o de la Unión), mientras que dos de los Estados miembros encuestados consideran que sus servicios sufren de una falta crónica de personal.

5. CONCLUSIONES Y CUESTIONES PENDIENTES

Sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados miembros durante el periodo de referencia 2014-2017, parece que el Reglamento ha mostrado su eficacia en la consecución de sus objetivos y se considera un instrumento jurídico importante para la protección del patrimonio cultural de los Estados miembros.

La cooperación entre las autoridades encargadas de aplicar el Reglamento en toda la Unión es considerada como uno de los posibles aspectos en los que puede mejorarse la aplicación. Las posibles acciones que los Estados miembros podrían emprender a tal efecto incluyen la organización de sesiones de formación, los intercambios de información, la participación en operaciones conjuntas y la asistencia en la identificación de la procedencia y la situación jurídica de los bienes culturales.

En respuesta a la petición de los Estados miembros de desarrollar un conjunto de buenas prácticas (*véase* la sección 6.3 del informe anterior sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 116/2009[13]), se creó un grupo de proyecto en el marco del programa Aduana 2020, cuyo objetivo es estudiar la aplicación actual en los Estados miembros e identificar las buenas prácticas en el control de los bienes culturales, tanto a nivel de las autoridades competentes (control de la procedencia para la expedición de autorizaciones) como a nivel de aduana (control de envíos en la exportación y verificación de las autorizaciones de exportación).

Por lo que se refiere al fomento de la comprensión uniforme de las categorías del anexo I del Reglamento, se está debatiendo a nivel del Grupo de expertos. La adopción del Reglamento (UE) 2019/880 se considera un avance positivo, ya que las aclaraciones que contiene sobre la clasificación de los iconos litúrgicos como parte de los monumentos aportarán la seguridad jurídica necesaria.

Por último, los Estados miembros confirman más que nunca la necesidad de pasar de un sistema de autorizaciones de exportación en papel a un sistema electrónico sin papel. En su opinión, esta medida facilitará la expedición y el control de las autorizaciones de exportación, permitirá hacer un mejor seguimiento de su uso y fomentará una mejor cooperación entre las administraciones de los Estados miembros encargadas de la aplicación del Reglamento. El Reglamento (UE) 2019/880 relativo a la introducción y la importación de bienes culturales prevé el desarrollo de un sistema electrónico centralizado de este tipo para gestionar la expedición de las autorizaciones de importación y la presentación en aduanas de las declaraciones de importador. Su desarrollo debería tener en cuenta la posibilidad de abarcar también la gestión de las autorizaciones de exportación.

[13] COM (2015) 144 final de 1.4.2015.

6. ANEXOS

Cuadro 1. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros*

	Año				2014-2017	Porcentaje del total en %
	2014	**2015**	**2016**	**2017**		
BE	410	389	355	346	1 500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1 201	1 311	1 332	1 161	5 005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3166	4,50 %
FR	3 102	2 925	2 968		8 995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1 243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2 566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12 642	11 553	10 746	8 472	43 413	61,64 %
Total	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Una autorización puede abarcar varios bienes culturales; las cifras se refieren tanto a definitivas como temporales.
(1) 2014: 242 def., 324 temp. 2015: 364 def., 271 temp. 2016: 307 def., 252 temp.
(2) 2014: 3 sustituidas; 2015: 4 canceladas.
(3) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 2. Autorizaciones abiertas específicas en circulación

	Año				2014-2017	Porcentaje del total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Total	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 3. Autorizaciones abiertas generales en circulación

	Año				214-217	Porcentaje del total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Total	**236**	**278**	**451**	**536**	**1501**	**100,00 %**

(1) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 4. Solicitudes de autorizaciones normales denegadas

	Año				2014-2017	Porcentaje del total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Total	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) No se dispone de información de los años 2014, 2015, 2016.
(2) Denegación de certificados de libre circulación.
(3) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 5. Envíos no conformes detectados

	Año				2014-2017	Porcentaje del total (en %)
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Total	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) No se dispone de información de los años 2014, 2015 y 2016.
(2) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 6. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros, frente a autorizaciones normales denegadas y envíos no conformes detectados

	2011-2013		2014-2017	
Autorizaciones normales de exportación expedidas	69 895		70 433	
Solicitudes de autorizaciones normales de exportación denegadas	318	0,45 %	466	0,66 %
Envíos no conformes detectados	147	0,21 %	165	0,23 %