COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.9.2026
COM(2026) 456 final

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

Informe 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,

entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo[1] relativo a la exportación de bienes culturales (en lo sucesivo, «el Reglamento») supedita la exportación de determinados bienes culturales fuera del territorio aduanero de la Unión Europea a la presentación de una autorización de exportación. También dispone que las exportaciones de esos bienes se sometan a controles uniformes en las fronteras exteriores de la UE. El anexo I del Reglamento define su ámbito de aplicación material mediante la enumeración de las categorías de bienes culturales a las que se aplica, así como mediante el establecimiento de unos umbrales de antigüedad o valor para la mayoría de las categorías enumeradas.

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 en 1993 del mercado interior, que suprimió todas las fronteras internas entre los Estados miembros.

Para complementar el marco creado por el Reglamento, un Reglamento de Ejecución[2] prevé tres tipos de autorizaciones de exportación (autorización normal, autorización abierta específica y autorización abierta general) y establece sus normas de aplicación. Además del Derecho de la UE, algunas normas de los Estados miembros imponen restricciones adicionales, tales como el requisito de obtener una licencia nacional, seguida de una autorización de exportación de la UE, para la circulación legal de objetos designados como «patrimonio nacional» fuera de su territorio nacional.

De conformidad con el artículo 10 del Reglamento, la Comisión debe presentar periódicamente un informe sobre la aplicación del Reglamento. El presente informe se refiere al período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023. El informe se basa en la información facilitada por los Estados miembros en sus respuestas a un cuestionario[3] que abarca todos los aspectos de la aplicación del sistema de autorizaciones de exportación. También se basa en los debates mantenidos en el Comité de Bienes Culturales y en el grupo de expertos sobre cuestiones aduaneras relacionadas con bienes culturales (en lo sucesivo, «el grupo de expertos»).

2. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

2.1 Objeto y resultados

Todos los Estados miembros, salvo uno[4], consideran que el Reglamento está obteniendo buenos resultados en relación con su objeto.

---

[1] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/116/oj).

[2] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2012/1081/oj). El texto consolidado más reciente se puede consultar en la dirección siguiente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02012R1081-20121212.

[3] Encuesta a los Estados miembros en forma de cuestionario, realizada entre el 15 de julio de 2024 y el 1 de octubre de 2024.

[4] El único Estado miembro que considera que el Reglamento no funciona lo suficientemente bien basa su opinión en el hecho de que su propia legislación nacional es más estricta. Sin embargo, no existen obstáculos a

Catorce Estados miembros consideran que el Reglamento contribuye significativamente a prevenir el comercio ilegal, ya que sensibiliza a las instituciones responsables del patrimonio, a los marchantes legítimos, a los coleccionistas e incluso a los turistas sobre la importancia de actuar con la diligencia debida antes de adquirir o comercializar un bien cultural.

No obstante, algunos Estados miembros indicaron puntos en los que podría mejorarse el rendimiento del Reglamento:

a) una mayor cooperación administrativa[5], especialmente con el fin de tramitar los expedientes en que el bien cultural para el que se solicita la autorización proceda de otro Estado miembro;

b) digitalización del sistema de autorizaciones de exportación[6] con el fin de proporcionar el mismo nivel de protección a los bienes culturales de la Unión que a los bienes de terceros países en virtud del Reglamento (UE) 2019/880[7];

c) armonización de los diversos instrumentos de la Unión para la protección del patrimonio cultural (por ejemplo, el Reglamento sobre importaciones y su sistema electrónico[8] y la Directiva sobre restitución[9]), y armonización con los convenios internacionales de protección de los bienes culturales[10];

---

la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros de la UE, por lo que ni siquiera las disposiciones nacionales más estrictas pueden impedir el traslado ilegal de un bien cultural protegido desde el territorio nacional de un Estado miembro al de otro Estado miembro diferente (cuando no esté protegido por las disposiciones nacionales del primer Estado miembro) y desde allí a un país tercero.

[5] Dos Estados miembros propusieron esta mejora.

[6] Dos Estados miembros reiteraron esta solicitud, que ya figuraba en el anterior 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, de 1 de enero de 2018 a 31 de diciembre de 2020 [COM(2022) 424, p. 6].

[7] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/880/oj).

[8] El Reglamento sobre importaciones no puede fusionarse con los reglamentos sobre exportaciones porque sus ámbitos de aplicación, procedimientos y certificación difieren. Sin embargo, los sistemas electrónicos correspondientes para su aplicación serán muy similares en términos de interfaz de usuario y funcionalidades del sistema.

[9] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/60/oj). Tras su refundición en 2014, el ámbito de aplicación de la Directiva sobre restitución difiere ahora del ámbito de aplicación del Reglamento, lo que impide la plena armonización de los instrumentos. La Directiva sobre restitución se aplica a los objetos que corresponden a la definición siguiente de «bien cultural» en el artículo 2, apartado 1, como sigue: «un bien que esté clasificado o definido por un Estado miembro, antes o después de haber salido de forma ilegal del territorio de dicho Estado miembro, como "patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional", con arreglo a la legislación o procedimientos administrativos nacionales en el sentido del artículo 36 del TFUE». En cambio, los bienes culturales son los bienes enumerados en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 116/2009.

[10] Un Estado miembro propuso esta armonización. Sin embargo, la UE no puede adherirse a la Convención de la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) 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, ya que solo pueden adherirse países por su cuenta.

d) un mayor uso de herramientas electrónicas modernas (por ejemplo, tecnologías de reconocimiento de imágenes y una mejor cooperación con los marchantes para la exportación de bienes culturales)[11].

2.2 Ámbito de aplicación material del Reglamento

El Reglamento define su ámbito de aplicación material (es decir, el término «bienes culturales») haciendo referencia a quince **categorías** de bienes enumeradas en su anexo I. Una gran mayoría de Estados miembros (veintiuno) considera que estas categorías son representativas y de actualidad. Sin embargo, seis Estados miembros indicaron que ocasionalmente se enfrentan a problemas de interpretación, y cuatro Estados miembros propusieron que se actualizara la lista del anexo I. Más concretamente, estos cuatro Estados miembros recomiendan la creación una categoría aparte para los iconos litúrgicos con el fin de proteger mejor este tipo de bienes culturales[12].

Por lo que se refiere a los **umbrales de antigüedad** establecidos, todos los Estados miembros, excepto dos (veinticinco) los consideran adecuados. Los otros dos Estados miembros propusieron una bajada de los umbrales actuales para que abarquen más bienes culturales y armonizar así la protección a escala de la UE con su propia protección a nivel nacional. Uno de esos dos Estados miembros centró su recomendación en los bienes de las categorías 11 y 14 (mapas impresos hasta cien años y medios de transporte hasta cincuenta años).

Por lo que se refiere a los **umbrales de valor**, casi la mitad de los Estados miembros (trece) considera que los umbrales ya no son representativos y que deben revisarse.

2.3 Tasación de bienes culturales

Debido a la naturaleza de los bienes culturales y al hecho de que, en ocasiones, determinados bienes nunca han sido objeto de una transacción, poco más de la mitad de los Estados miembros (catorce) indicó dificultades ocasionales para determinar su valor monetario exacto, o incluso aproximado. Los métodos de tasación de los Estados miembros difieren considerablemente, por lo que una gran mayoría de ellos (veintiuno) propuso que se elaborara un método de tasación común.

2.4 Autorizaciones de exportación

Las autorizaciones de exportación en virtud de este Reglamento las expide la autoridad competente del último Estado miembro en cuyo territorio el bien cultural se encontraba legal y definitivamente. La autorización de exportación se concede sobre la base de las disposiciones legales y reglamentarias de dicho Estado miembro. A continuación, los

[11] Cuatro Estados miembros propusieron estas mejoras. También señalan que deben facilitarse más recursos para más herramientas y una cooperación eficaz, especialmente en lo relativo a los funcionarios con experiencia en bienes culturales.

[12] Los iconos se clasifican actualmente en la categoría de pinturas. El umbral de valor muy elevado de esta categoría (superior a 150 000 EUR) deja la mayoría de los iconos fuera del ámbito de aplicación del Reglamento.

controles aduaneros velan por que los bienes culturales solo puedan salir del territorio aduanero de la UE si van acompañados de una autorización de exportación válida.

2.4.1 Autorizaciones de exportación normales

Las autorizaciones normales deben utilizarse por defecto[13] para cada exportación sujeta al Reglamento. Durante el período de referencia se expidieron 35 114 autorizaciones normales (véanse las cifras detalladas en el cuadro 1 del anexo). En orden descendente, las principales categorías objeto de las solicitudes de autorización recibidas durante el período de referencia fueron las siguientes:

- colecciones de interés histórico, paleontológico, etnográfico o numismático;
- antigüedades;
- objetos arqueológicos;
- obras originales de estatuaria o escultura y copias;
- incunables y manuscritos.

2.4.2 Autorizaciones abiertas específicas

Pueden expedirse autorizaciones abiertas específicas para un bien cultural que un particular exporte periódicamente con carácter temporal. Durante el período de referencia se expidieron 3 507 autorizaciones abiertas específicas (véanse las cifras detalladas en el cuadro 2 del anexo). Estas se referían principalmente a antigüedades (categoría 15, letra b). Trece Estados miembros indicaron que no expiden este tipo de autorización.

La mayoría de los Estados miembros que expiden dicha autorización (doce de catorce) aplica un período de validez de entre uno y cinco años[14]. Los otros dos explican que el período concedido depende de la duración de las exposiciones.

2.4.3 Autorizaciones abiertas generales

Las autorizaciones abiertas generales permiten la exportación temporal y periódica de bienes culturales propiedad de museos e instituciones similares. Durante el período de referencia se expidieron 1 207 autorizaciones abiertas generales (véanse las cifras detalladas en el cuadro 3 del anexo). La mayoría de los Estados miembros (trece) que expiden dichas autorizaciones indicó que aplica un período de validez de entre seis meses y cinco años[15].

2.4.4 Problemas de aplicación de las autorizaciones de exportación

La **inclusión de fotografías** en una solicitud de autorización es importante porque permite a las autoridades aduaneras identificar el objeto al comprobar la autorización. Todos los Estados miembros, excepto tres, exigen sistemáticamente fotografías para las solicitudes de autorizaciones de exportación con carácter definitivo.

Excepción al requisito de autorización de exportación. Esta excepción se basa en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento, y permite a los Estados miembros no exigir una

[13] El artículo 2 del Reglamento de Ejecución establece que cada Estado miembro podrá decidir si desea o no expedir autorizaciones abiertas específicas o generales, que se podrán utilizar en lugar de una autorización normal.
[14] Cinco años es el período máximo establecido por el Reglamento de Ejecución (artículo 10, apartado 3).
[15] Cinco años es el período máximo establecido por el Reglamento de Ejecución (artículo 13, apartado 3).

autorización de exportación para los productos de la categoría 1, guiones primero y segundo, esto es, cuando dichos bienes se consideren de interés arqueológico o científico limitado[16]. Solo dos Estados miembros hicieron uso de esta excepción durante el período de referencia.

Motivos de denegación de una solicitud de autorización. Nueve Estados miembros denegaron 505 solicitudes de autorización de exportación normal durante el período de referencia. Lo hicieron por una de las razones siguientes: origen ilícito del objeto; legislación nacional vigente que protege el patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; umbrales de antigüedad o valor no alcanzados; autorización de exportación que debe expedir la autoridad competente de otro Estado miembro. Dos Estados miembros denegaron la exportación de un bien cultural a la Federación de Rusia debido a las sanciones comerciales de la UE[17].

Revocación de autorizaciones. Diez Estados miembros cuentan con legislación que prevé la revocación de las autorizaciones después de su expedición. No obstante, solo un Estado miembro ha revocado autorizaciones (dos) durante el período de referencia.

2.5 Sistema electrónico — digitalización

Una gran mayoría de Estados miembros (veinticinco) respalda el esfuerzo por digitalizar el sistema de autorizaciones de exportación mediante la creación de un sistema electrónico centralizado de la UE. Este sistema debería facilitar la cooperación administrativa entre las autoridades de los Estados miembros, rastrear mejor la procedencia de los bienes culturales en toda la UE y mejorar el seguimiento de las autorizaciones de exportación.

En el momento de redactar el presente informe, la Comisión estaba adoptando nuevas disposiciones de aplicación a tal efecto. Según este proyecto de disposiciones, está previsto que el sistema de exportación de bienes culturales (SEBC) entre en funcionamiento el 2 de octubre de 2031.

3. CONCLUSIONES Y PROBLEMAS PENDIENTES

Al igual que en informes anteriores y atendiendo a las observaciones recibidas de los Estados miembros, se considera que el Reglamento 1) funciona bien para alcanzar su objeto y 2) es un instrumento importante para luchar contra el comercio ilegal.

La Comisión hará un seguimiento de las mejoras recomendadas siguientes indicadas por la mayoría de los Estados miembros:

- en lo que respecta a la digitalización: la Comisión se está preparando para la creación del SEBC, que tomará prestadas muchas de las características y funcionalidades del sistema de importación de bienes culturales y satisfará las necesidades específicas derivadas del Reglamento;

[16] Esta excepción afecta principalmente a objetos antiguos producidos en grandes cantidades y casi idénticos (por ejemplo, monedas) o que no son producto directo de excavaciones.
[17] Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 229 de 31.7.2014, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj).

- en cuanto a la propuesta de actualización del ámbito de aplicación material del Reglamento: la Comisión aprovechará una próxima reunión del grupo de expertos para reflexionar con carácter prioritario sobre la posible revisión de los umbrales de valor[18];
- en cuanto a la posibilidad de diseñar un método de tasación común: la Comisión invitará a los Estados miembros a aportar sus ideas y sugerencias en una próxima reunión del grupo de expertos.

[18] En una reunión posterior del grupo de expertos podría reflexionarse sobre la posible actualización de las categorías de bienes, así como del umbral de antigüedad, que es algo que solo cuenta con el respaldo de unos pocos Estados miembros.

4. ANEXO

Cuadro 1. Autorizaciones normales expedidas por los Estados miembros

Estados miembros	Año			2021-2023	Porcentaje del total en %
	2021	2022	2023		
BE	432	533	599	1 564	5,60 %
BG	0	1	1	2	0,01 %
CZ	6	12	28	46	0,13 %
DK	68	48	74	190	0,53 %
DE	1 590	1 343	1,390	4 323	12,15 %
EE	22	14	23	59	0,17 %
IE	110	69	49	228	0,64 %
EL	1	1	3	5	0,01 %
ES	3 151	3 445	2 958	9 554	26,85 %
FR	3 628	4 142	4 026	11 796	33,15 %
HR	42	36	38	116	0,33 %
IT	434	551	591	1 576	4,43 %
CY	2	5	6	13	0,04 %
LV	1	1	0	2	0,01 %
LT	2	3	3	8	0,13 %
LU	0	8	23	31	0,09 %
HU	31	17	5	53	0,15 %
MT	22	25	29	76	0,21 %
NL	345	361	450	1 156	3,25 %
AT	670	697	625	1 992	5,67 %
PL	16	16	15	47	0,13 %
PT	573	728	559	1 860	5,23 %
RO	1	0	1	2	0,01 %
SI	4	1	10	15	0,04 %
SK	3	6	2	11	0,03 %
FI	1	0	1	2	0,01 %
SE	131	121	135	387	1,09 %
Total	11 286	12 184	11 644	35 114	100,00 %

Cuadro 2. Autorizaciones abiertas específicas en circulación

Estados miembros	Año			2021-2023	Porcentaje del total en %
	2021	2022	2023		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	619	797	882	2 298	65,53 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	1	2	4	7	0,20 %
ES	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	1	1	2	0,06 %
HR	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	324	348	461	1 133	32,31 %
AT	15	17	25	57	1,63 %
PL	0	8	2	10	0,29 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
Total	959	1 173	1 375	3 507	100 %

Cuadro 3. Autorizaciones abiertas generales en circulación

Estados miembros	Año			2021-2023	Porcentaje del total en %
	2021	2022	2023		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	1	5	6	0,50 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	199	189	176	564	46,73 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	1	2	5	8	0,66 %
ES	149	187	170	506	41,92 %
FR	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	2	0	3	0,25 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	4	9	13	1,08 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	6	3	4	13	1,08 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	16	22	31	69	5,72 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	9	9	7	25	2,07 %
Total	381	419	407	1 207	100,00 %

Cuadro 4. Solicitudes de autorizaciones normales denegadas

Estados miembros	Año			2021-2023	Porcentaje del total en %
	2021	2022	2023		
BE	1	2	2	5	0,99 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	3	1	1	5	0,99 %
EE	0	1	1	2	0,40 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	136	170	171	477	94,46 %
FR	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	1	2	4	0,79 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	4	1	5	0,99 %
MT	1	2	1	4	0,79 %
NL	1	0	1	2	0,40 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	1	0	1	0,20 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
Total	143	182	180	505	100,00 %

Cuadro 5. Casos de infracción/incumplimiento

Año	Total de casos de infracción
2021	67
2022	96
2023	58
Total	221