COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 26.8.2022
COM(2022) 424 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 2018 a 31 de diciembre de 2020

Índice

1. Resumen 2
2. Introducción 3
3. Contexto del Reglamento 4
3.1 Contexto europeo 4
3.2 Contexto internacional 5
4. Aplicación del Reglamento 5
4.1 Objetivos y rendimiento 5
4.2 Definición de bienes culturales 7
4.3 Umbrales de antigüedad 8
4.4 Umbrales financieros 9
4.5 Cifras de autorizaciones normales de exportación 9
4.6 Autorizaciones abiertas específicas y generales 10
4.7 Exención de la exigencia de autorización de exportación 12
4.8 Motivos de denegación de una solicitud de autorización 12
4.9 Problemas relacionados con la autorización 13
4.10 Cancelación o revocación de autorizaciones 14
4.11 Utilización de sistemas / bases de datos electrónicos 14
4.12 Medios materiales y humanos 15
5. Conclusiones y cuestiones pendientes 15
6. Anexos 17
Cuadro 1. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros 17
Cuadro 2. Autorizaciones abiertas específicas en circulación 19
Cuadro 3. Autorizaciones abiertas generales en circulación 20
Cuadro 4. Solicitudes de autorizaciones normales denegadas 21
Cuadro 5. Casos de infracción/incumplimiento 22

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 principalmente en los datos facilitados por los Estados miembros[2] 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 2018 y 2020, ambos incluidos. Las cifras recogidas en los anexos 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] Dado que abarca un período que finaliza el 31 de diciembre de 2020, estos informes incluyen estadísticas del Reino Unido entre las de los Estados miembros de la UE. A partir del 1 de enero de 2021, el Derecho de la UE dejó de aplicarse en el Reino Unido, excepto en lo que respecta a Irlanda del Norte. Por esta razón, los informes que abarquen períodos futuros solo incluirán estadísticas de los veintisiete Estados miembros de la UE y del Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte.

2. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) n.º 116/2009 relativo a la exportación de bienes culturales[3] (en lo sucesivo, «el Reglamento») supedita la exportación de determinados bienes culturales fuera del territorio aduanero de la Unión 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 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 del mercado interior en 1993, que suprimió todas las fronteras internas entre Estados miembros.

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»[4]. La autorización de exportación se concede o deniega sobre la base de las leyes y reglamentos de dicho Estado miembro. A continuación, los controles aduaneros velan por que los bienes culturales solo puedan salir del territorio aduanero de la Unión si van acompañados por una autorización de exportación válida.

Para garantizar la uniformidad del formulario en el que figurará la autorización de exportación, fue necesario determinar las condiciones de establecimiento, expedición y utilización que debe cumplir. El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1081/2012[5] 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. En algunos Estados miembros, pero no en todos, el solicitante está obligado a pagar una tasa para obtener una autorización de exportación. Determinadas legislaciones de los Estados miembros imponen restricciones adicionales, como el requisito de obtener una autorización nacional —así como una autorización de exportación de la UE— para la circulación legal de objetos designados como «patrimonio nacional» fuera del territorio nacional.

La lista actualizada de autoridades de los Estados miembros 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[6].

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 implementación del sistema de

[3] 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).
[4] Artículo 2, apartado 2.
[5] 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).
[6] La publicación más reciente de estas referencias puede encontrarse en el DO C 71 de 24.2.2018, p. 5 y en el DO C 184, 12.5.2021, p. 13.

autorizaciones de exportación, y en los debates del Comité de bienes culturales o del Grupo de expertos sobre cuestiones aduaneras relacionadas con los bienes culturales.

Dado que abarca un período que finaliza el 31 de diciembre de 2020, estos informes incluyen estadísticas del Reino Unido entre las de los Estados miembros de la UE. A partir del 1 de enero de 2021, el Derecho de la UE dejó de aplicarse en el Reino Unido, excepto en lo que respecta a Irlanda del Norte. Por esta razón, los informes que abarquen períodos futuros solo incluirán estadísticas de los veintisiete Estados miembros de la UE y del Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte.

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 del territorio de un Estado miembro[7]. 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 Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción y la importación de bienes culturales[8]. 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. 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[9].

El Reglamento sobre las importaciones se complementó recientemente con la adopción de disposiciones de aplicación[10] en las que se detallan las modalidades para las autorizaciones de importación y las declaraciones de los importadores, así como para el desarrollo, el funcionamiento, el mantenimiento y la utilización de un sistema electrónico centralizado (el «sistema IBC») para el almacenamiento y el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros y el cumplimiento de los trámites por parte de los operadores en un entorno sin papel. Se prevé que el sistema IBC esté operativo para las importaciones el 28 de junio de 2025 a más tardar.

[7] 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).

[8] 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).

[9] París, 14 de noviembre de 1970.

[10] Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1079 de la Comisión de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las modalidades de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la introducción y la importación de bienes culturales (DO L 234 de 2.7.2021, p. 67).

Por último, dos medidas específicas y conexas de la Unión, el Reglamento (CE) n.º 1210/2003[11] del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 36/2012[12], del Consejo, prohíben el comercio de bienes culturales con Irak y Siria.

3.2 Contexto internacional

A nivel internacional, el instrumento más importante con respecto a la exportación de bienes culturales es la Convención de la Unesco 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. Hasta la fecha, la Convención cuenta con 141 Estados parte y ha sido ratificada por veintiséis Estados miembros.

4. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

4.1 Objetivos y rendimiento

En general, los Estados miembros consideran que el Reglamento ha alcanzado sus 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. Como ha señalado un Estado miembro, un efecto importante del Reglamento ha sido la creciente toma de conciencia de las instituciones responsables del patrimonio, así como de los comerciantes legítimos de arte y los coleccionistas, de la importancia de disponer de suficiente información sobre la procedencia antes de adquirir o comercializar un bien cultural. Los objetos exportados sin una autorización de la UE, pese a ser necesaria, sufren una pérdida de valor de mercado y es más difícil comerciar con ellos a través del comercio legítimo de arte.

Según el mismo Estado miembro, el mercado lícito del arte sigue siendo reticente a facilitar a las autoridades competentes información completa sobre la procedencia de los bienes culturales que vendieron previamente a un solicitante de una autorización de exportación.

Algunos Estados miembros señalan que su legislación nacional en materia de patrimonio tiene un ámbito de aplicación más amplio que el Reglamento y, por tanto, deja desprotegidos determinados tipos de bienes culturales. A este respecto, cabe señalar que, si bien el ámbito de aplicación material del Reglamento se concibió en su momento como el denominador común de las disposiciones nacionales y podría ser más limitado que la gama de bienes protegidos de determinados Estados miembros, el Reglamento ofrece una protección adicional a los bienes culturales que las legislaciones nacionales no están en condiciones de ofrecer.

En concreto, a falta de fronteras interiores en la Unión, los bienes procedentes de un Estado miembro podrían salir de su territorio, a pesar de las prohibiciones nacionales, y exportarse legalmente desde la Unión a través del territorio de otro Estado miembro, cuando no se apliquen las prohibiciones del primer Estado miembro. Así pues, el ámbito de aplicación material de determinadas leyes nacionales en materia de patrimonio puede ser más amplio,

[11] 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).

[12] 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).

pero estas leyes no pueden proteger los bienes culturales de un Estado miembro sacados de su territorio de la manera en que puede hacerlo el Reglamento.

En relación con una cuestión conexa, algunos Estados miembros manifestaron la opinión de que el Reglamento no garantiza de un modo suficiente la uniformidad de las normas de protección del patrimonio en toda la Unión. La legislación nacional constituye la base sobre la que se conceden o no las autorizaciones de exportación. En este sentido, la exportación de bienes culturales pertenecientes a una categoría determinada del anexo I puede autorizarse en el Estado miembro A, por lo que la autorización se concedería allí, pero no en el Estado miembro B, donde se denegaría la autorización. Esto es normal y no puede modificarse, ya que los asuntos culturales son competencia exclusiva de los Estados miembros. Por consiguiente, la Unión no podía armonizar dichas disposiciones y determinar qué bienes culturales deben designar como «patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional»[13].

Varios Estados miembros también han mencionado la cuestión de los umbrales de valor como una posible manera de mejorar la eficacia del Reglamento (*véase* a este respecto la sección 4.4).

En esta ronda de consultas, los Estados miembros reiteraron la necesidad de obtener más información sobre las respectivas legislaciones en materia de patrimonio nacional para que las autoridades competentes encargadas de la expedición de autorizaciones pudieran luchar más eficazmente contra el tráfico ilícito. Sin embargo, cabe señalar que un número considerable de Estados miembros no disponen de su legislación en línea, lo que ha impedido hasta ahora a los servicios de la Comisión crear un compendio en línea con hipervínculos a dicha legislación para uso de las administraciones de otros Estados miembros y para los exportadores.

En el contexto de la futura ampliación del sistema IBC, que también digitalizará las autorizaciones de exportación en virtud del Reglamento (CE) n.º 116/2009, podría añadirse un compendio con información básica sobre las disposiciones nacionales de los Estados miembros, como en el caso de las leyes y reglamentos de terceros países. Mientras tanto, los servicios de la Comisión podrían intentar incluir en la página web sobre bienes culturales del servidor Europa información sobre la legislación de los Estados miembros (si no se publica en línea a escala nacional, un archivo PDF con el texto jurídico).

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[14]. 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. Hasta la fecha, no se ha presentado ningún caso[15] ante el Tribunal de

[13] Artículo 36 del TFUE.

[14] 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.

[15] Aunque no existe jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre este asunto, recientemente se ha presentado un caso ante el Tribunal Supremo del Reino Unido, al que se pidió que se pronunciara sobre si una pintura había sido expedida «legalmente» al Reino Unido desde otro Estado miembro (Italia) y, por tanto, si el Consejo de las Artes de Inglaterra (ACE, por sus siglas en inglés) era competente para conceder al demandante una autorización para sacarla de la Unión Europea en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento. El ACE se negó a expedir una autorización de exportación para que la pintura abandonara la UE en 2015.

Justicia de la Unión Europea, que es el único competente para realizar una interpretación auténtica de estos términos, por lo que persisten diferencias en la forma en que son entendidos y aplicados por las administraciones y las partes interesadas.

El grupo de proyecto creado en 2017 con el objetivo de examinar los métodos de trabajo de los Estados miembros utilizados para investigar la procedencia de los bienes culturales e identificar las mejores prácticas y elaborar consejos prácticos para la expedición de autorizaciones y controles aduaneros ha concluido con éxito su labor y ha presentado su informe y documentos de orientación al Grupo de Expertos sobre cuestiones aduaneras relacionadas con bienes culturales en 2020.

Entre las cuestiones examinadas, el Grupo intentó definir el concepto de «procedencia», es decir, los elementos de información que debe pedir una autoridad competente a un solicitante sobre el objeto que se va a exportar, a fin de tomar una decisión sobre la concesión de la autorización. En este contexto, el Grupo concluyó que la procedencia de un bien cultural puede definirse como «la historia y la propiedad de un bien desde el momento de su descubrimiento o creación hasta el día de hoy, a través de los cuales se determinan la autenticidad y la propiedad».

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 que se inscriben en su ámbito de aplicación. La mayoría de las categorías enumeradas van acompañadas de umbrales de antigüedad y valor. 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, en la presente ronda de consultas, así como en informes anteriores, se han detectado dificultades especiales con la interpretación uniforme por parte de los Estados miembros de determinados tipos de bienes culturales:

- monedas antiguas;
- la cobertura de las colecciones de artículos frente a los especímenes individuales de la categoría 13.b;
- la clasificación de iconos litúrgicos como pinturas o partes de monumentos[16];

El asunto se tramitó por primera vez en 2018 ante la Magistrada Carr DBE, que confirmó la negativa del ACE y declaró que:
i) El concepto de «legal» debía «apreciarse con arreglo al Derecho del Estado miembro de expedición, en este caso Italia» ([64]), a la luz del lenguaje, la estructura y la finalidad de las normas de coordinación de la UE ([57]-[63]);
ii) Este requisito de la legislación italiana no era contrario a la legislación de la UE sobre la libre circulación de mercancías, que reconocía a los Estados miembros un poder de discreción sustancial para proteger su patrimonio nacional ([87]-[94]).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html.
El recurso fue admitido a trámite y el Tribunal de Apelación desestimó el asunto en 2020:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx.
A continuación, se presentó un recurso ante el Tribunal Supremo, pero también fue desestimado:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (*véase* la página 3).

[16] La principal diferencia práctica es que las pinturas (categoría 3) tienen un valor mínimo de 150 000 EUR, mientras que las partes de los monumentos (categoría 2) requerirían una autorización de exportación con independencia del valor de mercado. Cabe señalar no obstante 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).

- si la inclusión de determinados tipos de artículos en la categoría 15.a es exhaustiva o indicativa;
- la correspondencia entre una categoría específica y la clasificación arancelaria apropiada (código NC).

Los servicios de la Comisión han promovido sistemáticamente el diálogo y el intercambio de opiniones entre los Estados miembros sobre estas cuestiones, en particular en el Grupo de Proyecto «Interpretación de Categorías», compuesto por representantes de los Estados miembros (de 2013 a 2017), que se encargó de recopilar las opiniones predominantes sobre cómo interpretar las distintas categorías de bienes culturales y señaló las principales diferencias entre los Estados miembros en relación con las cuestiones 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).

Por lo que se refiere a la correspondencia entre una categoría específica de bienes culturales y la clasificación arancelaria adecuada, parece que existen dos tipos de problemas.

El primero está relacionado con los bienes culturales clasificados en el capítulo 97 de la nomenclatura combinada de la UE. Este capítulo contiene muy pocas subdivisiones y reúne bajo la misma rúbrica arancelaria varias categorías distintas de bienes culturales, lo que dificulta la determinación del código arancelario aplicable en cada caso y, por tanto, la categoría en la que debe clasificarse un bien cultural a efectos del Reglamento o la clasificación arancelaria con la que debe declararse en aduana. La Organización Mundial de Aduanas (OMA), encargada de la nomenclatura arancelaria a nivel internacional, ha anunciado recientemente la intención de crear más subdivisiones para el capítulo 97, lo que se espera que resuelva esta cuestión.

El otro problema se deriva de las modificaciones periódicas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (en lo sucesivo, «SA»), en el que se basa la nomenclatura combinada de la UE, a nivel internacional. Desde la entrada en vigor del Reglamento en 1993, se han producido numerosas modificaciones sucesivas del SA y, como consecuencia de ello, algunos códigos arancelarios que figuran en el anexo I del Reglamento han sido modificados entretanto y a veces resulta difícil encontrar, únicamente a partir de la descripción de la categoría que figura en dicho anexo, cuál es el adecuado para una determinada categoría de bienes culturales.

Por lo que se refiere a la elaboración de directrices para la interpretación de categorías, incluso si dichas directrices fueran acordadas por los Estados miembros, lo que no siempre ha sucedido, todavía no serían jurídicamente vinculantes y, por lo tanto, no podrían ofrecer seguridad jurídica a las partes interesadas. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede interpretar el Derecho de la UE y, como se ha mencionado anteriormente, el Tribunal de Justicia no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre ninguna de estas cuestiones. Dicho esto, la ingente labor realizada por el Grupo «Interpretación de Categorías» podría seguir siendo útil, según los Estados miembros, por ejemplo, su análisis y sus conclusiones podrían tenerse en cuenta en una futura revisión del Reglamento y de su anexo I.

4.3 Umbrales de antigüedad

La mayoría de Estados miembros considera adecuados los **umbrales de antigüedad** establecidos por el Reglamento para determinadas categorías de bienes culturales.

Algunos Estados miembros opinan que los umbrales de antigüedad son demasiado elevados para cubrir y proteger la totalidad de los bienes designados como «patrimonio nacional» en su propio territorio. Por otra parte, otros Estados miembros consideran que los umbrales de antigüedad son demasiado bajos, especialmente para las categorías sin umbral de valor (por ejemplo, archivos; manuscritos), que pueden llevar a las autoridades aduaneras y competentes a tramitar un gran número de objetos contemporáneos producidos en serie que, aunque entran técnicamente en el ámbito de aplicación del Reglamento y, por tanto, están sujetos al proceso de autorización, no se considerarían generalmente «de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia»[17].

A falta de una definición de bienes culturales en el Reglamento, como la prevista en el artículo 1 de la Convención de la Unesco de 1970, todo objeto que cumpla los criterios técnicos de antigüedad o valor, independientemente de si tiene realmente una importancia cultural, se puede inscribir en el ámbito de aplicación del Reglamento y debe tener una autorización de exportación para salir legalmente del territorio de la Unión.

4.4 Umbrales financieros

Por lo que se refiere a los **umbrales de valor** de los bienes culturales establecidos en la parte B del anexo I del Reglamento, un número significativo de Estados miembros los considera bastante elevados, mientras que una pequeña minoría de Estados miembros considera que deben aumentarse.

Un Estado miembro, partidario del aumento de los umbrales de valor establecidos en la parte B del anexo I, señaló que los valores mínimos no se habían revisado desde la adopción del Reglamento original (aparte de la adición de un umbral monetario distinto para las acuarelas, aguadas y pasteles en 1996) y sugirió que se revisaran sobre la base del artículo 10, apartado 2, párrafo segundo, a fin de tener en cuenta la inflación.

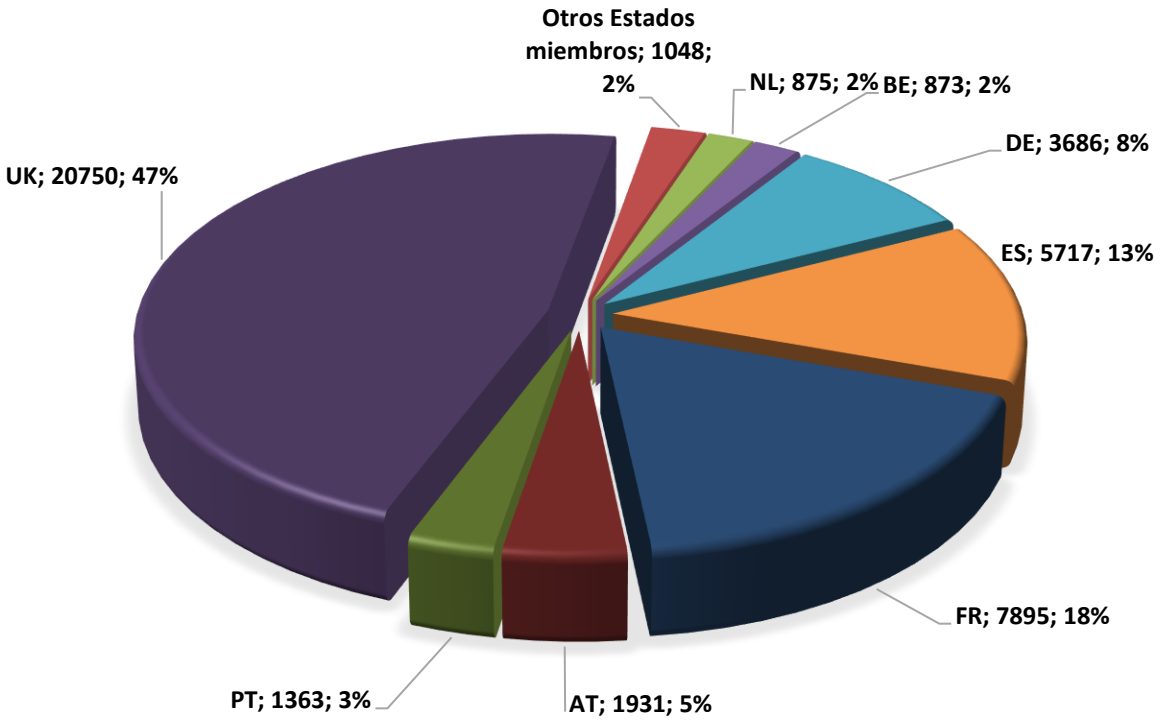
Otros Estados miembros, partidarios de la reducción de los umbrales, recomendaron la utilización de un mecanismo de ajuste, para tener en cuenta las fluctuaciones monetarias, y de un «coeficiente por país», a fin de tener en cuenta las diferencias entre los precios de venta en el mercado de arte de los Estados miembros. Como señala uno de estos Estados miembros, numerosos objetos que se exponen y forman parte de colecciones permanentes en sus museos no entrarían en el ámbito de aplicación del Reglamento por el mero hecho de sus elevados umbrales de valor, a pesar de que los objetos en cuestión están claramente designados como patrimonio nacional de importancia histórica y cultural.

4.5 Cifras de autorizaciones normales de exportación

El número de autorizaciones normales de exportación expedidas por los Estados miembros durante el periodo comprendido entre 2018 y 2020 fue de 44 138 (véase asimismo el cuadro 1 del anexo para los datos anuales).

[17] Definición de bienes culturales en virtud de la Convención de la Unesco de 1970, artículo 1.

Autorizaciones normales por Estado miembro 2018-2020



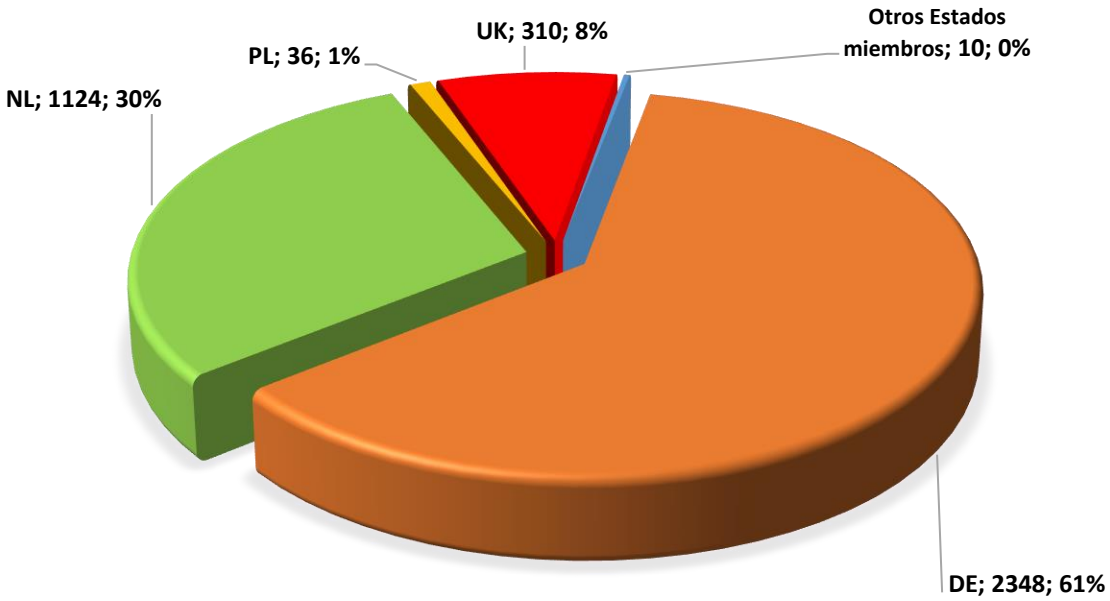
En orden descendiente, las principales categorías objeto de las solicitudes de autorización recibidas fueron: obras de arte (pinturas, mosaicos, acuarelas y aguadas, grabados, esculturas), bienes arqueológicos (principalmente exportaciones temporales para exposiciones); incunables, manuscritos y mapas; objetos de interés numismático (monedas), seguidos de 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). Varios Estados miembros notificaron un descenso significativo del número de exportaciones de determinadas categorías (por ejemplo, pinturas) durante el año 2020, que atribuyen a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, también según los Estados miembros, se observó un aumento significativo del número de autorizaciones nacionales («libre circulación») durante el mismo período, lo que indica un aumento de la demanda en el mercado de la Unión.

4.6 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 2018-2020, el número de autorizaciones abiertas específicas expedidas fue de 3 828 (véase asimismo el cuadro 2 del anexo para los datos anuales). Alrededor de la mitad de los Estados miembros informan 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.

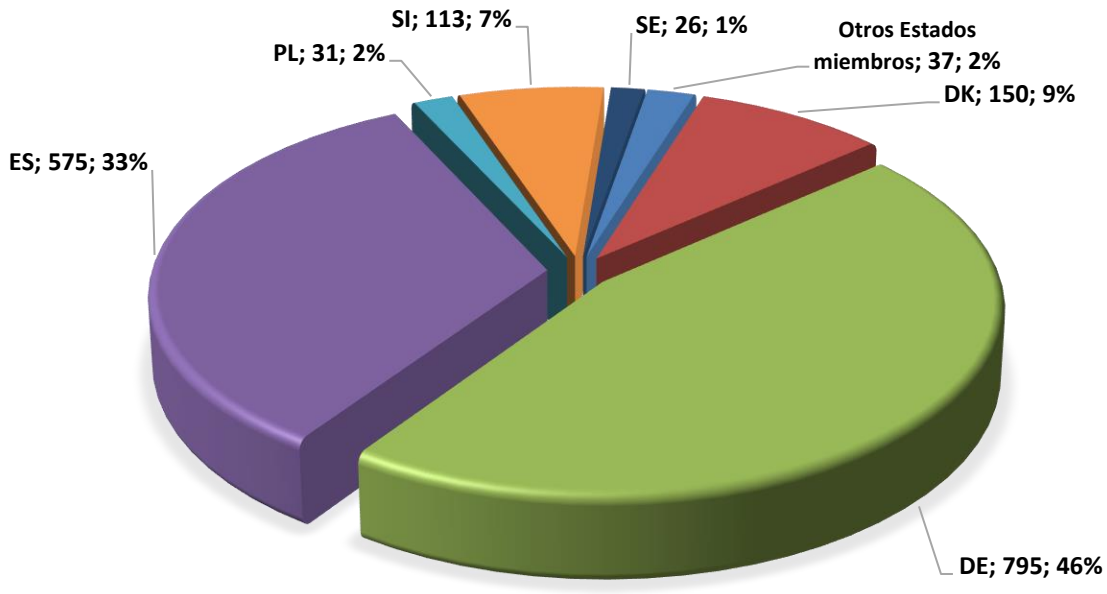
Autorizaciones abiertas específicas en circulación por Estado miembro 2018-2020



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). Durante el período de validez, se permite la exportación repetida de los objetos de que se trate.

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 2018-2020, el número de autorizaciones abiertas generales expedido fue de 1 727 (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 2018-2020



4.7 Exención de la exigencia de autorización de exportación

Esta exención, basada en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento, permite a los Estados miembros no exigir una autorización de exportación para los productos de la categoría 1, guiones 1 y 2, cuando dichos productos se consideren de interés arqueológico o científico limitado.

En períodos de referencia anteriores, solo un Estado miembro había informado de que había hecho uso de esta disposición. Sin embargo, en el presente período de referencia, otros dos Estados miembros informaron de que habían eximido de la exigencia de autorización a objetos arqueológicos de interés limitado. Parece que el criterio empleado para determinar el «interés limitado» se basa en el tipo de objetos, en particular si se trata de objetos producidos en gran cantidad en el pasado y que son casi idénticos (por ejemplo, monedas antiguas) o si se trata de objetos que llevan muchos años «en exposición» y, por tanto, ya no pueden considerarse «producto **directo** de excavaciones».

4.8 Motivos de denegación de una solicitud de autorización

Al igual que en períodos de referencia anteriores, los casos de denegación de una solicitud de autorización de exportación son poco frecuentes. Con la excepción del Reino Unido, que representa dos tercios del mercado de arte de la UE y que notificó catorce rechazos, la mayoría de los demás Estados miembros ha rechazado por término medio menos de una solicitud/año del período de referencia. Varios Estados miembros informan de que no han

rechazado ninguna solicitud durante el período de referencia e incluso dos Estados miembros informan de que nunca han rechazado una solicitud de autorización.

En cuanto a los motivos por los que se rechazaron las solicitudes, aparte de la designación del objeto como patrimonio nacional cuya exportación está prohibida, los motivos invocados con mayor frecuencia son que el operador no había presentado la solicitud a la autoridad competente del Estado miembro correspondiente; que el solicitante había rechazado facilitar o no había facilitado la información solicitada sobre la procedencia legal; que el objeto era una falsificación; que el objeto no se inscribía en el ámbito de aplicación del Reglamento o que el solicitante no había conseguido la autorización nacional de libre circulación exigida.

Por lo que se refiere a los últimos motivos de denegación, la legislación de algunos Estados miembros exige que, además de la autorización de exportación de la UE, el exportador también debe obtener una autorización nacional de «libre circulación» que autorice la salida del bien cultural del territorio nacional. En el caso de determinadas legislaciones de los Estados miembros que prevén autorizaciones nacionales de «libre circulación», la autorización de exportación de la UE debe solicitarse simultáneamente o en un plazo determinado después de la expedición de la autorización nacional de «libre circulación», es decir, la obtención de una autorización nacional es una condición previa y la base para la concesión de la autorización de exportación de la UE.

4.9 Problemas relacionados con la autorización

Fotografías. 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. Todos los Estados miembros exigen fotografías cuando se trata de exportaciones definitivas, haciendo especial hincapié en la exportación de colecciones cubiertas por una única autorización. Determinados Estados miembros hacen alguna excepción en casos de exportaciones temporales o de objetos de poco valor o interés (por ejemplo, colecciones de libros u objetos sin marcas identificables).

Devolución del ejemplar n.º 3. El Reglamento de ejecución establece en su artículo 5 que la aduana de salida debe devolver el ejemplar n.º 3[18] del formulario de la autorización de exportación a la autoridad competente expedidora para confirmar que la exportación se ha realizado efectivamente y que se ha utilizado la autorización. Sin embargo, los Estados miembros informan de que esto no se hace en todos los casos.

Solo dos Estados miembros que han desarrollado y utilizan un sistema electrónico para expedir autorizaciones de exportación pueden comprobar si se han utilizado todas las autorizaciones, ya que su sistema está conectado a las aduanas. Incluso en estos casos, la verificación es difícil cuando los bienes culturales salen de la Unión a través del territorio de otro Estado miembro. En general, los Estados miembros consideran que el uso de un sistema centralizado de autorizaciones electrónicas con interfaz con los sistemas informáticos aduaneros, como el que se está desarrollando actualmente a efectos del Reglamento sobre las importaciones, es la solución ideal para este problema.

[18] 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.

4.10 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 en virtud del Derecho administrativo general que exija la revocación de un acto administrativo cuando este se base en información engañosa o falsa. Durante el período de referencia, solo un Estado miembro ha revocado autorizaciones de exportación (una). Otro Estado miembro informó de que había revocado trece autorizaciones nacionales de «libre circulación», que en dicho Estado miembro son una condición previa para conceder una autorización de exportación de la UE.

4.11 Utilización de sistemas / bases de datos electrónicos

Como se ha indicado anteriormente (*véase* la sección 3.1), los servicios de la Comisión están desarrollando un sistema electrónico centralizado para la realización de trámites y para la cooperación administrativa en el contexto del Reglamento 2019/880, el denominado «sistema IBC» para la importación de bienes culturales. Dado que se espera que este sistema facilite los controles y contribuya a la lucha contra el comercio ilícito de bienes culturales originarios de terceros países, se consideró apropiado realizar el mismo esfuerzo y ofrecer una protección equivalente a los bienes culturales de origen europeo. Por consiguiente, los servicios de la Comisión procuraron diseñar el sistema IBC de manera que también pueda utilizarse en el futuro, con las adaptaciones necesarias, a efectos del sistema de autorizaciones de exportación de la Unión.

Un número cada vez mayor de Estados miembros ha digitalizado o está digitalizando su sistema de autorizaciones de exportación. En algunos Estados miembros, la solicitud puede rellenarse y presentarse electrónicamente (por ejemplo, rellenando en línea un archivo PDF activo) pero la posterior firma y expedición de la autorización de exportación propiamente dicha se sigue haciendo en papel. Esto se debe a las disposiciones del acto de ejecución, que impone el uso de una autorización en papel.

En este contexto, cabe señalar también que, en la actualidad, la legislación nacional de varios Estados miembros establece el derecho de los ciudadanos a poder presentar solicitudes a las autoridades públicas en formato digital, en línea. Esto afecta a todos los tipos de solicitudes, no solo a las relacionadas con la exportación de bienes culturales, y crea la correspondiente obligación de que la administración desarrolle las plataformas y sistemas informáticos adecuados para digitalizar sus procedimientos y poder recibir solicitudes electrónicas de los ciudadanos solicitantes. En consecuencia, varios Estados miembros han desarrollado dichos sistemas electrónicos nacionales para gestionar tanto las autorizaciones de exportación de la Unión como las autorizaciones nacionales de libre circulación, es decir, las autorizaciones para la circulación de bienes culturales dentro de la Unión.

Las ventajas de un sistema digital de la UE para las autorizaciones de exportación son numerosas y evidentes: una mejor cooperación y comunicación entre las autoridades aduaneras y culturales competentes a escala nacional y también a escala de la Unión; un mejor control del uso de las autorizaciones, especialmente cuando la aduana de salida se encuentra en un Estado miembro distinto del que expidió la autorización; interfaz con los sistemas informáticos aduaneros a través del entorno de ventanilla única europea para las aduanas; facilitación del comercio para los exportadores; mayor uniformidad en la aplicación del Reglamento; realización más rápida de los trámites en un entorno sin papel y prevención eficaz de las falsificaciones —por citar solo algunas—, por lo que la gran mayoría de los Estados miembros están firmemente a favor de la digitalización. Sin embargo, dos Estados

miembros han expresado cierta preocupación por el uso de un sistema electrónico centralizado del mismo tipo que el que se está desarrollando actualmente para las importaciones.

En concreto, los Estados miembros en cuestión han señalado que los sistemas o bases de datos nacionales que utilizan actualmente se adaptan a sus especificidades, en particular cuando su legislación prevé autorizaciones nacionales que deben obtenerse además de la autorización de exportación de la Unión o cuando la autorización nacional es una condición previa para la expedición de la autorización de exportación de la Unión. Además, a la vista de las inversiones realizadas, podría parecer contraproducente eliminar completamente sus sistemas nacionales para sustituirlos por un sistema centralizado de la UE.

Por este motivo, los servicios de la Comisión pusieron en marcha un estudio de viabilidad que analizará y examinará, entre otros aspectos de la digitalización, la justificación del desarrollo de una ampliación «híbrida» del sistema ICG con fines de exportación, que centralizaría las funcionalidades que aportan las ventajas de la digitalización, dejando al mismo tiempo otros elementos que se tratan mejor a escala de los Estados miembros a los sistemas nacionales (con posibilidad de interactuar).

La digitalización del sistema de autorizaciones de exportación requerirá una modificación de las disposiciones de aplicación del Reglamento [Reglamento (UE) n.º 1081/2012]. El mismo instrumento debe determinar también la relación entre los certificados de exportación e importación, a fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar la duplicación de requisitos documentales[19].

4.12 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 tres Estados miembros, los recursos humanos han aumentado en respuesta al aumento de las necesidades políticas y administrativas, y en otros dos Estados miembros han aumentado las necesidades, pero dicho aumento todavía no se ha traducido en la contratación de los recursos necesarios (uno de estos Estados miembros se refirió a la pandemia de COVID-19 como la razón del retraso en la contratación de personal adicional). Tres Estados miembros informaron de que sus necesidades han disminuido debido a la reducción del número de autorizaciones de exportación (se volvió a señalar a la pandemia de COVID-19 como causa de la disminución).

5. CONCLUSIONES Y CUESTIONES PENDIENTES

Sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados miembros durante el periodo de referencia 2018-2020, parece que el Reglamento ha mostrado su eficacia en la consecución de sus objetivos y lo consideran un instrumento jurídico muy importante para luchar contra el comercio ilícito de bienes culturales.

Al igual que en informes anteriores, la cooperación administrativa y la comunicación entre las autoridades encargadas de aplicar el Reglamento en toda la Unión se considera uno de los principales aspectos en los que puede mejorarse la aplicación.

[19] De hecho, en dos Estados miembros, las autorizaciones o certificados de importación nacionales pueden concederse previa solicitud (para importaciones temporales), por lo que los importadores de bienes culturales quedarían exentos de la obligación de obtener y presentar una autorización de exportación de la UE en aduana cuando los bienes en cuestión vuelvan al tercer país de origen.

También se identifican como posibles obstáculos a la aplicación uniforme del Reglamento las diferencias de comprensión de determinadas disposiciones del Reglamento y, en particular, el alcance de las categorías de bienes culturales y el término clave de [el lugar en el que los bienes se] «encuentren definitivamente», que determina qué Estado miembro tiene competencia para expedir la autorización de exportación.

Varios Estados miembros también señalan que los umbrales de valor no están bien adaptados a los precios y mercados locales y, al ser demasiado elevados, excluyen del ámbito de aplicación y de la protección que ofrece el Reglamento a muchos bienes culturales designados por su legislación como patrimonio nacional.

Por último, los Estados miembros reafirmaron su voluntad de pasar de un sistema de autorizaciones de exportación en papel a un sistema electrónico sin papel. Consideran que la digitalización de las autorizaciones de exportación facilitará el cumplimiento de los trámites por parte de los operadores; acelerará la tramitación de las solicitudes; mejorará la verificación de la procedencia por parte de las autoridades competentes; y aumentará la eficacia y la eficiencia de los controles aduaneros.

6. ANEXOS

Cuadro 1. Autorizaciones normales expedidas por Estados miembros

Estado miembro	Año			2018 - 2020	Porcentaje del total en %
	2018	2019	2020		
BE	340	352	181	873	1,98 %
BG	0	1	0	1	0,00 %
CZ	12	96	2	110	0,25 %
DK	59	61	24	144	0,33 %
DE	1 368	1 387	931	3 686	8,35 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	16	17	11	44	0,10 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	1 694	1 838	2 185	5 717	12,95 %
FR	3 064	2 990	1 841	7 895	17,89 %
HR	19	9	14	42	0,10 %
IT (1)	67	99	87	253	0,57 %
CY	2	5	2	9	0,02 %
LV	0	1	0	1	0,00 %
LT (2)					0,00 %
LU	6	3	1	10	0,02 %
HU	4	9	1	14	0,03 %
MT	0	19	7	26	0,06 %
NL	368	289	218	875	1,98 %
AT	858	702	371	1931	4,37 %
PL	58	9	2	69	0,16 %
PT	385	396	582	1 363	3,09 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	16	16	20	52	0,12 %
SK	11	12	5	28	0,06 %
FI	7	1	0	8	0,02 %
SE	134	70	33	237	0,54 %
UK	8 351	8 177	4 222	20 750	47,01 %
Total	**16 839**	**16 559**	**10 740**	44 138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Autorizaciones de exportación permanentes 64 Autorizaciones de exportación temporales 3	Autorizaciones de exportación permanentes 94 Autorizaciones de exportación temporales 5	Autorizaciones de exportación permanentes 85 Autorizaciones de exportación temporales 2

(2) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 2. Autorizaciones abiertas específicas en circulación

Estado miembro	Año			2018 - 2020	Porcentaje del total en %
	2018	2019	2020		
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	555	965	828	2 348	61,34 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0,00 %
FR	4	1	2	7	0,18 %
HR	0	0	1	1	0,03 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				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	336	394	394	1124	29,36 %
AT	0	0	1	1	0,03 %
PL	6	15	15	36	0,94 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	1	1	0,03 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	-	-	-	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	146	142	22	310	8,10 %
Total	1 047	1 517	1 264	3 828	100,00 %

(1) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 3. Autorizaciones abiertas generales en circulación

Estado miembro	Año			2018 - 2020	Porcentaje del total en %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	4	1	0	5	0,29 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	50	50	50	150	8,69 %
DE	228	286	281	795	46,03 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	2	10	2	14	0,81 %
ES	233	252	90	575	33,29 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
HR	3	0	0	3	0,17 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	14	1	0	15	0,87 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	11	8	31	1,80 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	38	38	37	113	6,54 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	9	9	8	26	1,51 %
UK	0	0	0	0	0,00 %
Total	**593**	**658**	**476**	**1 727**	**100,00 %**

(1) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 4. Solicitudes de autorizaciones normales denegadas

Estado miembro	Año			2018 - 2020	Porcentaje del total en %
	2018	2019	2020		
BE	0	2	0	2	0,46 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	2	1	0	3	0,69 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	0	0	0	0	0,00 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	82	72	116	270	61,93 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
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 (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	50	41	42	133	30,50 %
MT	2	0	2	4	0,92 %
NL	0	0	1	1	0,23 %
AT	1	1	3	5	1,15 %
PL	**0**	**0**	**0**	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	1	1	2	0,46 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	7	7	2	16	3,67 %
Total	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) No se han facilitado datos estadísticos.

Cuadro 5. Casos de infracción/incumplimiento

Año	Número de EM con retenciones	Total de casos de infracción
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
Total		**253**

(1) Un Estado miembro no facilitó datos.
(2) Dos Estados miembros no facilitaron datos.