COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (refundición)

{COM(2013) 311 final}
{SWD(2013) 189 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (refundición)

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La Directiva 93/7/CEE, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro[1], aspira a garantizar la restitución de determinados bienes del patrimonio nacional de los Estados miembros que hayan salido de forma ilegal de sus territorios a partir del 1 de enero de 1993.

Para las autoridades nacionales responsables de la Directiva (en lo sucesivo, «las autoridades centrales»), esta es un instrumento necesario para la salvaguardia de los patrimonios nacionales. No obstante, estas autoridades critican su eficacia limitada para obtener la restitución de determinados bienes culturales clasificados como pertenecientes al «patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional» con arreglo a la legislación o a los procedimientos administrativos nacionales, en el sentido del artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «patrimonio nacional»).

La evaluación de impacto señala tres causas principales:

1. Las condiciones impuestas a los bienes clasificados como patrimonio nacional para poder ser objeto de una restitución, es decir, pertenecer además a una de las quince categorías del anexo (entre las que se cuentan objetos arqueológicos, cuadros, pinturas, grabados o archivos) y cumplir umbrales mínimos de antigüedad (cincuenta, setenta y cinco o cien años) y de valor (15 000, 30 000, 50 000 o 150 000 EUR).
2. La brevedad del plazo (un año) para la acción de restitución.
3. El coste de la indemnización del poseedor. La Directiva establece que el tribunal conceda al poseedor una indemnización si este actuó con la diligencia debida en el momento de la adquisición. Con ocasión de la aplicación en los Estados miembros, la concesión de una indemnización y su importe podrían dar lugar a decisiones diferentes en circunstancias similares. Esta disposición sería una fuente de ambigüedad, y podría hacer que la restitución fuese más costosa, o incluso imposible, para algunos Estados miembros.

Habida cuenta de las dificultades que plantea la restitución, las autoridades nacionales suelen verse obligadas a recurrir a los mecanismos previstos por la Convención de la Unesco de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación

[1] Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993 relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (DO L 74 de 27.3.1993, p. 74), modificada por la Directiva 96/100/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de febrero de 1997 (DO L 60 de 1.3.1997, p. 59), y por la Directiva 2001/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001 (DO L 187 de 10.7.2001, p. 43).

y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales o por el Convenio de Unidroit de 1995 sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente[2].

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

El artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite a la Unión adoptar medidas que tengan por objeto facilitar el funcionamiento del mercado interior de las mercancías, entre las que se incluyen los bienes culturales.

La adopción de normas en materia de restitución es una manera de facilitarlo. No obstante, la Unión no es competente para definir los patrimonios nacionales ni para determinar los tipos de tribunales nacionales competentes para conocer de la acción de restitución.

Dado que la actuación individual de los Estados miembros en materia de restitución puede verse obstaculizada por diferencias entre las normas nacionales, la creación del mercado interior se acompañó con la adopción de la Directiva 93/7/CEE.

La dimensión transfronteriza de la salida ilegal de los bienes culturales hace que la Unión sea la parte mejor situada para actuar a este respecto y lograr la restitución de los bienes sacados ilegalmente y que se encuentren en el territorio de un Estado miembro. En la consulta pública, una gran mayoría de las autoridades centrales y de los representantes del sector público se pronunciaron en favor de una acción de la Unión para mejorar el sistema de restitución de los bienes clasificados como patrimonio nacional. Por el contrario, la mayoría de los ciudadanos y los operadores privados consideraron que no era necesario recurrir a una acción de la Unión para garantizar dicha restitución.

3. OBJETIVOS

El objetivo general de esta iniciativa es contribuir a la protección de los bienes culturales en el marco del mercado interior. El objetivo específico es hacer posible que los Estados miembros obtengan la restitución de los bienes culturales clasificados como patrimonio nacional que hayan salido ilegalmente de su territorio desde 1993.

Los objetivos operativos de esta iniciativa son aumentar el número de restituciones de bienes clasificados como patrimonio nacional y disminuir el coste de estas restituciones.

Estos objetivos están en consonancia con las Conclusiones del Consejo de la Unión de los días 13 y 14 de diciembre de 2011, en las que se recomienda a la Comisión que apoye a los Estados miembros en la protección eficaz de los bienes culturales, así como en la prevención y lucha contra su tráfico ilegal, promoviendo medidas complementarias, cuando sea conveniente.

4. OPCIONES POSIBLES

Las opciones estratégicas han sido desarrolladas sobre la base de las hipótesis siguientes:

- La libre circulación de los bienes culturales es un principio fundamental reconocido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esta Tratado reconoce también el derecho de los Estados miembros a limitar esta libertad para proteger los bienes culturales clasificados como patrimonio nacional.

[2] No todos los Estados miembros de la Unión los han ratificado: la Convención de la Unesco de 1970 ha sido ratificada por veintidós Estados miembros y el Convenio de Unidroit de 1995, por trece.

- La definición de lo que queda incluido en el concepto de «patrimonio nacional» y las medidas para protegerlo siguen siendo competencia de cada Estado miembro.
- Únicamente el Estado miembro tiene derecho a interponer una acción de restitución, independientemente del modo de propiedad del bien (pública o privada).
- La Directiva no afecta a los aspectos relativos a la propiedad del bien cuya restitución se solicita, respetando así el artículo 345 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El informe no analizó las opciones que no entran en las competencias de la Unión o no responden a las normas del Tratado.

Además del **escenario de referencia (mantenimiento sin cambios de la situación), que constituye la opción 1**, se han examinado las opciones siguientes[3]:

Opción 2: promover el uso de herramientas comunes entre las autoridades centrales

La Comisión propondría la utilización de una herramienta informática para mejorar la cooperación administrativa y la concertación entre las autoridades centrales.

Opción 3: revisión de la Directiva 93/7/CEE

La Directiva 93/7/CEE, ya modificada por las Directivas 96/100/CE y 2001/38/CE, sería revisada para i) ampliar su ámbito de aplicación a todos los bienes que los Estados miembros clasifican como patrimonio nacional; ii) ampliar los plazos para ejercer la acción de restitución y para verificar si el bien hallado constituye un bien cultural; y iii) aproximar las condiciones relativas a la indemnización del poseedor.

Opción 4: fomentar la ratificación y aplicación por los Estados miembros de la Convención de la Unesco de 1970 sobre los bienes culturales

La Comisión lanzaría una campaña de información para sensibilizar a los Estados miembros en favor de la ratificación, o incluso de la aplicación de la Convención de la Unesco de 1970[4].

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

En principio, ninguna de las opciones mencionadas tiene repercusión en la creación de empleo, el medio ambiente, la competitividad o la Carta de los Derechos Fundamentales.

Estas opciones tienen incidencia en la salvaguardia de los patrimonios culturales nacionales, ya que la existencia de mecanismos eficaces de restitución es una condición importante para dicha salvaguardia.

Las opciones 1, 2 y 3 repercuten también en el funcionamiento eficaz del mercado interior, pues ayudan a conciliar la libre circulación de los bienes culturales con la protección de los patrimonios nacionales. La opción 3 puede afectar a algunos actores del mercado de arte, como los anticuarios o las casas de subastas, que en su gran mayoría son pequeñas o medianas empresas.

---

[3] Otras opciones, como i) la ratificación por la Unión de la Convención de la Unesco de 1970 y del Convenio de Unidroit de 1995, ii) la definición de una estrategia de la Unión para la ratificación por todos los Estados miembros del Convenio de Unidroit, iii) la sustitución de la Directiva 93/7/CEE por un Reglamento y iv) la derogación de la Directiva 93/7/CEE, se abandonaron por razones de viabilidad desde que comenzó el examen de las soluciones.

[4] El sitio de la Unesco contiene información detallada sobre la aplicación de la Convención de 1970 por los veintidós Estados miembros y las medidas adoptadas para luchar contra el tráfico ilícito: http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797

El análisis de las opciones tiene un carácter más bien cualitativo.

5.1. Opción 1: escenario de referencia (mantenimiento sin cambios de la situación)

Esta opción dejaría sin respuesta las expectativas de las autoridades centrales, que piden que la Directiva sea un instrumento más eficaz para la restitución de todo bien clasificado como patrimonio nacional.

Las respuestas a la consulta pública muestran que el 61,02 % de los participantes del sector privado consideran que la Directiva responde adecuadamente a las necesidades de los Estados miembros en lo que se refiere a la restitución de los bienes de su patrimonio nacional. Sin embargo, solo un 20,83 % de los representantes del sector público comparte esta opinión.

La Comisión no dispone de información general sobre los costes operativos asociados a la aplicación de la Directiva. La carga administrativa derivada de la elaboración de un informe sobre la aplicación de la Directiva cada tres años se estima en unos 55 000 EUR, lo que representa un coste anual de 18 000 EUR aproximadamente[5].

5.2. Opción 2: promover el uso de herramientas comunes entre las autoridades centrales

En los ejercicios de evaluación de la Directiva, las autoridades centrales han constatado una mejora gradual, si bien señalan que sus contactos están poco estructurados, en particular debido a la ausencia de un sistema común de consulta y a las barreras lingüísticas.

Esta opción implicaría el uso del Sistema de Información del Mercado Interior (en lo sucesivo, «IMI») para facilitar la cooperación administrativa y el intercambio de información entre las autoridades centrales. Este instrumento, desarrollado por la Comisión, está accesible en internet y no requiere la instalación de ningún software. Es una aplicación segura y multilingüe que permite intercambiar rápidamente información entre las autoridades competentes. Contiene un sistema de notificaciones electrónicas, formularios normalizados en todas las lenguas, listas de preguntas y respuestas traducidas, una herramienta de traducción automática incorporada al sistema y un mecanismo de seguimiento de las solicitudes presentadas.

La utilización del IMI necesita el desarrollo de un módulo *ad hoc* adaptado a las necesidades de la Directiva.

Esta herramienta facilitaría la aplicación de la Directiva y tendría un impacto positivo en el número de restituciones y, en particular, de restituciones amistosas.

En la consulta pública, un tercio de los representantes del sector público consideró que el refuerzo de la cooperación administrativa y de la consulta era la mejor solución para facilitar la restitución del patrimonio nacional. Por el contrario, un 61,02 % de los representantes del sector privado opinó que no conviene modificar la situación actual, y que una cooperación reforzada no es necesaria para dicha restitución.

Los costes del desarrollo de un módulo *ad hoc*, la explotación y el mantenimiento del sistema IMI correrían a cargo del presupuesto de la Unión. La Comisión se encargará asimismo de organizar las sesiones de formación necesarias para poner en marcha el módulo y velar por su buen funcionamiento duradero.

Los costes derivados del funcionamiento del IMI, tanto en concepto de recursos humanos (los usuarios del IMI a nivel nacional serán en principio las mismas personas que ya se ocupan de este asunto) como de actividades de formación de los distintos usuarios, promoción y

[5] http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx

asistencia técnica o gestión del sistema a nivel nacional, recaerían en el Estado miembro. Con el IMI, la carga administrativa derivada de la obligación de elaborar un informe nacional trienal sobre la aplicación de la Directiva podría reducirse a 27 500 EUR euros cada tres años; la carga administrativa anual sería de unos 9 000 EUR.

5.3. Opción 3: revisión de la Directiva 93/7/CEE

Esta opción tendría por objeto revisar el dispositivo actual, procediendo al mismo tiempo a una consolidación de la Directiva 93/7/CEE, modificada por las Directivas 96/100/CE y 2001/38/CE.

En principio, esta opción podría abordar las principales causas de la eficacia limitada de la Directiva para obtener la restitución del patrimonio nacional. Serviría de marco para las peticiones reiteradas de las autoridades centrales y estaría en consonancia con la recomendación que el Consejo de la UE hizo a la Comisión en diciembre de 2011 de promover medidas complementarias para proteger de manera eficaz los bienes culturales.

Atendiendo a los resultados de la consulta pública, la mayoría de los consultados del sector público considera que habría que actuar para alcanzar el objetivo de una restitución efectiva del patrimonio cultural nacional mediante una revisión de la Directiva, bien como iniciativa aislada o bien en combinación con otras soluciones, como una mejora de la cooperación administrativa. Por el contrario, solo un 22,03 % de las respuestas del sector privado son favorables a una revisión de la Directiva.

5.3.1. Ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva

La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a todos los bienes culturales clasificados como patrimonio nacional, sin aplicar categorías comunes ni umbrales financieros o de antigüedad, debería tener un impacto muy positivo en la protección del patrimonio de los Estados miembros. Esta modificación permitiría a los Estados miembros pedir la restitución de todo bien cultural perteneciente a su patrimonio nacional que haya salido de forma ilegal de su territorio desde 1993.

El temor de que la supresión de los umbrales y las categorías de bienes pueda tener un impacto sobre el número de solicitudes de restitución no debe en modo alguno constituir una razón para oponerse a esta modificación, ya que el aumento del número de restituciones es un objetivo perseguido por esta iniciativa.

Las autoridades centrales están mayoritariamente de acuerdo en la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva. Si bien la idea de bajar los límites financieros cuenta con un amplio apoyo, la de revisar el umbral de antigüedad, añadir categorías o suprimir el anexo reciben un apoyo más limitado. En la consulta pública[6], los representantes del sector público se expresaron así: i) un 25 % está a favor de una disminución de los umbrales financieros; ii) un 50 % apoya la supresión de los umbrales de antigüedad y iii) un 25 % sería favorable a la supresión del anexo.

5.3.2. Prolongar los plazos para ejercer la acción de restitución y para verificar el bien

Una prolongación de estos plazos tendría en cuenta la complejidad de las relaciones transfronterizas, sin descuidar la obligación de diligencia que pesa sobre el Estado requirente. Estos cambios permitirían al Estado requirente actuar en mejores condiciones y, por ende, tener más oportunidades para obtener la restitución del bien en cuestión.

---

[6] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/cultural-goods/results_public_consultation_cultural_goods_en.htm

Por consiguiente, estas modificaciones tendrían un impacto positivo en el número de acciones de restitución que podrían emprenderse con éxito. Además, la existencia de condiciones más favorables para las acciones de restitución tendría un efecto disuasorio para el poseedor del bien, lo que podría traducirse en un aumento de las restituciones amistosas.

Una muy amplia mayoría de las autoridades centrales, así como el 80 % de los representantes del sector público interrogados sobre esta cuestión en la consulta pública estaban a favor de prolongar estos plazos.

5.3.3. Aproximar las condiciones de indemnización

Para evitar que se concedan indemnizaciones a poseedores que actuaron de mala fe o con poca diligencia, sería necesario modificar la Directiva a fin de i) indicar criterios comunes de interpretación de lo que se entiende por «diligencia debida» del poseedor y ii) disponer que es el poseedor quien debe demostrar que ha ejercido dicha diligencia al adquirir el bien.

La existencia de criterios comunes facilitaría la apreciación de las circunstancias por parte de los tribunales nacionales. Además, el hecho de que la carga de la prueba recaiga en los actores del mercado los estimularía a efectuar todas las verificaciones pertinentes sobre la procedencia del bien en el momento de su adquisición, lo que sería un factor disuasorio para el comercio de objetos de procedencia dudosa.

Estas modificaciones tendrían un efecto positivo importante en el número de restituciones y en la prevención del tráfico ilegal de bienes culturales y la lucha contra este tráfico, en especial en los Estados que más padecen sus efectos.

La mayoría de las autoridades centrales considera necesario aproximar los criterios para definir el concepto de diligencia debida del poseedor; en cambio, son minoría quienes desean que la Directiva disponga que es el poseedor quien tiene la carga de la prueba de dicha diligencia. En la consulta pública, el 40 % de los representantes del sector público favorables a una revisión de la Directiva deseaba también que se establecieran criterios comunes sobre lo que se entiende por «diligencia debida». En cambio, no se consideró necesario especificar en la Directiva quién tendría la carga de la prueba de la diligencia debida.

Los costes de ejecución de esta opción serían básicamente los derivados de la transposición de la nueva Directiva en los derechos nacionales.

Al extender a cinco años la periodicidad del informe sobre la aplicación de la Directiva, la carga administrativa relacionada con su elaboración se vería reducida a 11 000 EUR anuales.

5.4. Opción 4: fomentar la ratificación y aplicación por los Estados miembros de la Convención de la Unesco de 1970

La Comisión lanzaría una campaña de sensibilización e información dirigida a los Estados miembros que aún no han firmado o incorporado la Convención a su Derecho nacional.

La aplicación de la Convención por todos los Estados miembros añadiría un mecanismo complementario de recurso al sistema establecido por la Directiva que garantizaría: i) una más amplia definición de los bienes culturales que merecen restitución; ii) más tiempo para solicitar las restituciones; y iii) una cooperación reforzada entre las autoridades nacionales.

Esta opción tendría un impacto positivo en la prevención del tráfico ilegal y la lucha contra el mismo, ya que la Convención establece mecanismos para afrontarlo, como la creación de servicios nacionales específicos o la obligación de que los marchantes de arte lleven un registro sobre el origen de los objetos. Sin embargo, es difícil prever cuándo se producirán las ratificaciones o la adopción de normativa nacional de incorporación de la Convención.

Esta opción no resolvería todos los problemas relativos a la restitución de los bienes clasificados como patrimonio nacional, ya que la Convención únicamente permite a los Estados Partes recuperar los bienes culturales exportados ilegalmente si ello es compatible con el Derecho del Estado en cuyo territorio se encuentra el bien. En cuanto a la indemnización del poseedor, prevé que el Estado requirente abone una indemnización a la persona que lo adquirió de buena fe o que sea poseedora legal de esos bienes. En la consulta pública, un 16 % de los participantes del sector público y un 27 % de los participantes del sector privado se mostraron a favor de esta opción para aumentar el número de restituciones de bienes del patrimonio.

Según la información disponible, el coste mínimo de una campaña de sensibilización y de información en todos los Estados miembros estaría entre 500 000 EUR y 1 000 000 EUR.

La obligación de elaborar un informe sobre la aplicación de la Directiva haría que la carga administrativa relacionada con esta opción fuera la misma que en la hipótesis de referencia.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Los impactos cualitativos de las distintas opciones se comparan en el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo de las opciones

	Opción 1 Situación actual	**Opción 2** Promover una herramienta común entre las autoridades centrales	**Opción 3** Revisar la Directiva 93/7/CEE	**Opción 4** Animar a los Estados miembros a ratificar y aplicar la Convención de la Unesco
Aumentar el número de restituciones	0	+	++	+
Reducir los costes de la restitución	0	+	++	0
Eficacia	0	+	++	+
Eficiencia	0	+	++	-
Coherencia con otras políticas de la Unión	0	+	++	+

Nota: impacto muy positivo (+ +); positivo (+); neutro (0); negativo (–).

- La opción 1, que representa la situación jurídica actual, ha de rechazarse. Efectivamente, la evaluación de la Directiva 93/7/CEE ha demostrado su eficacia limitada para obtener la restitución de bienes clasificados como patrimonio nacional.
- La opción 2 sería eficaz para aumentar el número de restituciones, en particular de forma amistosa, merced a una mejor aplicación de la Directiva.

Esta opción sería también eficiente, ya que la mayoría de los costes del Sistema de Información del Mercado Interior correrían a cargo del presupuesto de la Unión. Esta opción sería coherente con la estrategia para mejorar la gobernanza del mercado interior

intensificando la cooperación administrativa y también con la recomendación formulada por el Consejo de la UE de los días 13 y 14 de diciembre de 2011 de adoptar medidas para apoyar a los Estados miembros en la protección de su patrimonio.

Esta opción contribuiría a reducir la carga administrativa en un 50 % al simplificar la recogida de los datos necesarios para elaborar informes sobre la aplicación de la Directiva, lo que supondría una reducción anual de unos 9 000 EUR en comparación con los 18 000 EUR del escenario de referencia.

- La opción 3 parece ser la más eficaz para aumentar el número de restituciones y reducir sus costes.

La Directiva se modificaría para ampliar su alcance a todos los bienes clasificados como patrimonio nacional, eliminándose, por tanto, la obligación de que pertenezcan a una de las categorías del anexo, a colecciones públicas o a los inventarios de instituciones eclesiásticas. Además, el Estado miembro requirente podría solicitar la restitución en condiciones más favorables y debería pagar una indemnización únicamente a los poseedores que demuestren haber actuado con la diligencia necesaria en el momento de la adquisición del bien. Por lo tanto, esta opción tendría efectos especialmente positivos en los Estados miembros cuyo patrimonio se viera más afectado por el tráfico ilícito.

También sería acorde con las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de diciembre de 2011, y con las conclusiones de los ejercicios de evaluación de la Directiva.

La revisión sería también una oportunidad de simplificar el Derecho de la Unión en este ámbito mediante una refundición de la Directiva 93/7/CEE, modificada por las Directivas 96/100/CE y 2001/38/CE.

La elección de esta opción conllevaría en principio costes relacionados con la transposición de la nueva Directiva, lo que la haría muy eficiente en relación con los objetivos previstos.

Al ampliar la periodicidad de los informes sobre la aplicación de la Directiva a cinco años, la carga administrativa se reduciría alrededor de 7 000 EUR anuales, es decir, la diferencia entre 18 000 y 11 000 EUR.

- La opción 4 sería eficaz para aumentar el número de restituciones, pero tendría un efecto neutro sobre el coste de las mismas.

Esta opción seguiría la recomendación hecha por el Consejo a los Estados miembros en diciembre de 2011 de considerar la ratificación de la Convención y cooperar más con la Unesco en la prevención del tráfico ilegal de bienes culturales.

Los costes estimados para iniciar la campaña parecen demasiado elevados en comparación con la incertidumbre del logro de los objetivos. Efectivamente, la ratificación o aplicación de la Convención por los Estados miembros dependerán de la voluntad de cada uno de ellos. Además, el impacto de esta opción en la reducción de los costes, en particular los relativos a la indemnización del poseedor y la carga administrativa, sería neutro.

Ante este análisis comparativo, se propone seguir un enfoque que combine las dos opciones estratégicas que presenten un impacto más positivo para aumentar el número de restituciones y reducir sus costes:

- Opción 3: revisión de la Directiva 93/7/CEE para ampliar su campo de aplicación a todos los bienes clasificados como patrimonio nacional, prolongar el plazo de verificación y el plazo para ejercer la acción de restitución y aproximar las condiciones relativas a la indemnización del poseedor.

- Opción 2: promover la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior entre las autoridades centrales para facilitar la cooperación administrativa y las consultas en la aplicación de la Directiva.

Esta elección seguiría la recomendación del Consejo de la Unión, formulada en diciembre de 2011, de promover medidas complementarias cuando sea conveniente, y atendería las solicitudes de las autoridades centrales. Por otra parte, un tercio de los representantes de las autoridades y organismos públicos expresaron en la consulta pública su preferencia por un enfoque combinado.

El enfoque combinado permitiría reducir aún más la carga administrativa derivada de la elaboración de informes sobre la aplicación de la Directiva a 5 500 EUR anuales, frente a una carga administrativa anual de 18 000 EUR conforme al escenario de referencia.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El enfoque preferido (combinación de las opciones 2 y 3) se hará efectivo mediante una propuesta de refundición de la Directiva 93/7/CEE adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

La organización de un sistema de seguimiento y evaluación de la nueva Directiva se llevaría a cabo en primer lugar mediante un control de la conformidad de las medidas nacionales de transposición, del que se encargará la Comisión. Este seguimiento se completará con un informe de evaluación sobre la aplicación de la nueva Directiva tras los cinco primeros años de aplicación. La Comisión elaborará este informe sobre la base de los informes de aplicación quinquenales de los Estados miembros, y lo transmitirá al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.

La evaluación de la eficacia de la Directiva revisada se medirá en función de indicadores que incluirán, por ejemplo, el número de procedimientos de restitución sometidos a los tribunales nacionales, los casos de restituciones ordenadas por decisión de un tribunal y los casos de negociaciones amistosas o el seguimiento de las solicitudes de cooperación administrativa entre las autoridades centrales.