

# **El Sello de Patrimonio Europeo como paradigma de la evolución de la Unión Europea ante el elemento cultural\***

## ***European Heritage Label as a sign of the evolution of the European Union in relation to the cultural element***

**M<sup>a</sup> Olaya GODOY VÁZQUEZ**  
Universidad Complutense de Madrid  
olagodoy@ucm.es  
ORCID 0000-0002-9775-1139

Recepción: Mayo 2024  
Aceptación: Julio 2024

### **RESUMEN**

La Unión Europea ha reconocido el importante papel que protagoniza el patrimonio cultural de los Estados miembros en el proceso de integración. En este contexto, el Sello de Patrimonio Europeo que surge al amparo del art. 167 TFUE, es la primera acción cultural liderada y coordinada por todas las instituciones europeas con el objetivo de potenciar el “sentimiento de pertenencia a la UE” de los ciudadanos de los Estados miembros. Para lograrlo introduce la categoría de patrimonio cultural de importancia europea que distingue cualquier sitio dotado de valor simbólico para la UE o relevante para la identidad cultural europea.

**Palabras clave:** Unión Europea, patrimonio cultural, diversidad cultural, identidad europea, proceso de integración de la Unión Europea.

**Clasificación JEL:** K33, N44, N94, O19, Z1.

\* Este estudio forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación de la UCM PR44/21-29918, titulado “Los Derechos culturales como elemento de integración de las UE y de las identidades constitucionales de los Estados miembros”, financiado por el BSCH, y dirigido por Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda, Prof. Titular de Derecho administrativo de la UCM.

**ABSTRACT**

European Union has recognized the significant role of the cultural heritage of Member States in the integration process. For this reason, it has made its protection and promotion a priority action of the integration process. European Heritage Label, is a cultural initiative of the European Union supported by all its institutions arising under art. 167 TFEU with the aim of enhancing the “sense of belonging to the EU” of the citizens of the Member States. To achieve this, it introduces the category of cultural heritage with symbolic European value for the building European Union or European cultural identity.

84

**Key Words:** European Union, cultural heritage, cultural diversity, european identity, European Union integration process.

**JEL classification:** K33, N44, N94, O19, Z1.



## **1. INTRODUCCIÓN**

Europa se distingue por la concurrencia de dos rasgos característicos en la mayor parte de los Estados que la conforman: la riqueza de su dimensión cultural y una vocación democrática consolidada<sup>1</sup>. Por su parte, la Unión Europea (UE) ha destacado que las particularidades culturales propias de los Estados miembros constituyen las señas de su identidad nacional y contribuyen a la formación de una identidad europea<sup>2</sup>. En este proceso de integración se ha reconocido el importante papel protagonizado por el patrimonio cultural, tanto como herramienta de cohesión social entre los Estados miembros, como por su condición de instrumento idóneo para reforzar en los ciudadanos el sentimiento de pertenencia a un espacio cultural común<sup>3</sup>. En este contexto, la protección del patrimonio cultural se ha convertido en acción prioritaria de la UE dentro del proceso de integración, y ha estado dirigida a la consecución de dos objetivos: la aproximación de los ciudadanos al patrimonio cultural europeo, a través de su conocimiento y divulgación; y la protección y promoción del patrimonio cultural de los Estados miembros, a través de su conservación.

En este ámbito tan específico, el Sello de Patrimonio Europeo (SPE) es una acción cultural de la UE que quiere potenciar el “sentimiento de pertenencia a la UE” de los ciudadanos de los Estados miembros, como así se desprende de la *Decisión 1194/20011/UE, de 16 de noviembre del Parlamento Europeo y del Consejo*. Ha sido la primera iniciativa cultural liderada y coordinada por todas las instituciones de la UE y tomó como punto de partida “una realidad basada en la diversidad de todos los elementos que la constituyen, que aspira a una unidad basada en los valores universales de los derechos inalienables del ser humano, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”<sup>4</sup>.

85

El objetivo del presente estudio es realizar una aproximación a la regulación del SPE desde su origen como iniciativa gubernamental (IV). No obstante, para comprender tanto el contexto en que se gestó la idea inicial como su transformación en acción de la UE, se hace necesario realizar, con carácter previo, un acercamiento a la relación entre el patrimonio cultural y el concepto de identidad europea (II), y a la evolución que ha tenido la UE ante la incidencia del patrimonio cultural en su proceso de integración (III).

## **2. LA RELACIÓN ENTRE EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD EUROPEA**

Europa es la cuna de una gran variedad de culturas de origen judeocristiano que han perdurado y se han transmitido durante siglos. Por este motivo, la UE alberga un mosaico multicultural que tiene como denominador común los valores propios de una sociedad

democrática<sup>5</sup>. Estos valores compartidos son los que han permitido identificar una identidad cultural europea cimentada sobre el respeto a las singularidades e idiosincrasias propias de los Estados miembros<sup>6</sup>. La identidad europea se forja así sobre la existencia de un patrimonio cultural compartido, herencia común de todos los europeos, que se ha ido transmitiendo de generación en generación (García Sánchez, 2005: 97).

El concepto de identidad europea se abordó por primera vez en 1973 en la “Cumbre de Copenhague”. En ella participaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países que en ese momento pertenecían a la Comunidad Económica Europea (CEE). El encuentro concluyó con la aprobación de una *Declaración sobre la identidad europea* que reconoce la existencia de diversas culturas que conviven en territorio europeo y que, en su conjunto, conforman la civilización europea, que se caracteriza por ser portadora de unos valores y principios democráticos propios, que son los que en un futuro deben seguir informando esa identidad<sup>7</sup>. En su art. 3 se subrayan los valores comunes y actitudes compartidas hacia la vida en los siguientes términos: “lo que da a la identidad europea su originalidad y su dinamismo particular es la diversidad de las culturas dentro del marco de la civilización europea común, la unión hacia los valores y principios comunes, aumentando las aproximaciones de las actitudes hacia la vida, la conciencia de tener los mismos valores comunes y la determinación de tomar parte en la construcción de una Europa unida”.

86

Dos décadas después, el *Tratado de Maastricht*, por el que se constituyó la UE en 1992, introdujo como novedad la fórmula ciudadanía europea y concretó su contenido a lo largo de seis preceptos (arts. 17 a 22). Conforme a lo prevenido en el art. 17 “se crea una ciudadanía de la Unión”, y se considera ciudadano de la UE a “toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. En el mismo artículo el Tratado consagró una idea anticipada ya en la “Cumbre de Copenhague”, al señalar expresamente que la ciudadanía de la UE “será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”. Es importante destacar que la creación de una ciudadanía europea no eliminó ni sustituyó la ciudadanía nacional de los Estados miembros, pero estableció un vínculo indisoluble entre la nacionalidad de un Estado miembro y la ciudadanía de la UE, puesto que solamente los nacionales de los Estados miembros podrán poseer de forma simultánea la ciudadanía de la UE.

La identidad de la UE (identidad europea) surge débil y, por consiguiente, se ha concebido como una identidad complementaria a las identidades nacionales de los Estados miembros que la integran.

En esta línea, Bruter estima que existe una identidad de la UE que no sustituye a las identidades nacionales, sino que se añade a las ya existentes en cada individuo a modo de círculos concéntricos. Sintetizando el pensamiento de este autor, cabe concluir que en el centro se situaría el individuo con su identidad personal, el primer anillo que lo rodea



conformaría su identidad local, a continuación el siguiente círculo configuraría su identidad regional, y a este se añadirían la identidad nacional en tercer lugar y, por último, la identidad europea. Por tanto, dependiendo de la percepción que el individuo tenga de la autodeterminación, estos círculos concéntricos podrían ser de diferente anchura; representando los más anchos la identidad débil y los estrechos la más fuerte (Bruter 2005: 16-18).

Spohn comparte que la identidad de la UE no sustituye a las identidades nacionales, pero matiza que éstas han sido transformadas por la identidad europea a través del proceso de integración. Apunta además que, con independencia de su carácter complementario, en la identidad de la UE confluyen dos dimensiones claramente diferenciadas: la identidad cultural y civilizatoria, y la identidad integradora (Spohn, 2005: 25-29). Para este autor los Estados miembros comparten rasgos culturales propicios para configurar una identidad cultural en sentido amplio: la lengua, puesto que la mayoría de los idiomas europeos pertenecen al grupo indoeuropeo; la religión, dado que todos los Estados miembros comparten y protegen valores de base judeocristiana; la protección de la democracia y sus principios universales; el consenso normativo sobre el reconocimiento y protección de los derechos humanos; la defensa de un orden socio-económico liberal, justo y solidario; el reconocimiento y defensa del patrimonio histórico-artístico; la ausencia de fronteras; y, entre muchos otros, una moneda común. En sentido más estricto, la identidad integradora se refiere sólo al sentido de lealtad e identificación de los Estados miembros con el proceso de construcción de la UE. Ambas dimensiones son, a su juicio, necesarias para crear la idea de pertenencia a un espacio común sin perder la identidad propia de los Estados miembros (Spohn, 2005:34).

87

Al hilo de esta cuestión, Zelonika ha destacado el protagonismo que merece el patrimonio cultural de los Estados miembros en el proceso de integración, y ha considerado acertado el lema oficial de la UE “unida en la diversidad”<sup>8</sup>, puesto que, en su opinión, las particularidades culturales presentes en cada uno de los Estados miembros (lengua, religión, patrimonio histórico-artístico y tradiciones) constituyen las señas de su identidad nacional, y conforman a su vez una herencia común residente en un espacio de reconocimiento y respeto mutuo (Zelonika 2006: 45-46). Concluye su reflexión con dos razonamientos: que la protección y divulgación de la diversidad cultural de los Estados miembros, interpretada en su conjunto, es la herramienta más eficaz para asegurar la cohesión social; y que una identidad cultural que no reconoce el pluralismo y la diversidad, no tiene cabida en un sistema democrático (Zelonika 2006: 45-46).

Este mandato de respeto al pluralismo y diversidad cultural defendido por Zelonika está plasmado en el art. 3 del *Tratado de la Unión Europea* (TUE), que establece que “La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”. La interpretación de este precepto permite concluir que junto a la diversidad cultural propia de cada Estado

miembro, coexiste un patrimonio común que pertenece por igual a todos los ciudadanos europeos.

La herencia cultural que albergan los Estados miembros se ha revelado como una pieza clave en la configuración de la UE y en los procesos de integración y de construcción de una identidad europea fuerte. Refleja una idiosincrasia propia, que se caracteriza por unos valores y principios democráticos comunes que son admirados y respetados por todos sus ciudadanos. Se trata de una cultura compartida, que no pretende imponer una homogeneización territorial, y que aspira a lograr el encuentro entre las singularidades nacionales (García Fernández, 2003: 109-110). La consolidación de una identidad europea, que convive con la identidad nacional de cada ciudadano sin superponerse a ninguna de ellas, es el elemento que justifica la promoción y desarrollo de una acción cultural a cargo de las instituciones europeas.

La dicotomía entre unidad y diversidad presente en el patrimonio cultural europeo se traslada también a los instrumentos jurídicos. El art. 167 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) se refiere, por una parte, al “patrimonio cultural común”, que comprendería la totalidad del patrimonio de los distintos Estados miembros; y, por otra parte, incluye una mención específica al “patrimonio de importancia europea”, que identificaría un conjunto limitado de realidades especialmente representativas de la identidad europea<sup>9</sup>.

88

La aproximación de los ciudadanos europeos al patrimonio cultural de los Estados miembros, a través de iniciativas para su conocimiento y divulgación, se ha convertido en una herramienta esencial para sensibilizarlos con el proyecto de integración y reforzar su confianza en un futuro común. Siguiendo la estela del Consejo de Europa, la protección del patrimonio cultural se ha constituido así en acción prioritaria de la UE<sup>10</sup>. Con el fin de promover y enriquecer este patrimonio cultural, y convertirlo en motivo de orgullo para sus ciudadanos, la UE desarrolla su labor en torno a las siguientes iniciativas: divulgar el conocimiento y la conservación de los bienes culturales europeos, favorecer la movilidad de los agentes culturales, fomentar la circulación de obras artísticas, e intensificar el diálogo intercultural. Asimismo es incuestionable que todos los Estados miembros presentan un importante patrimonio cultural que forma parte de una historia común y, por tanto, resulta relevante tanto para el Estado que lo acoge como para el resto de los Estados miembros. Sin embargo, esta circunstancia no mereció la atención de la UE hasta 2014; año en que se abordó el patrimonio cultural en su globalidad, y de una manera específica, al implementarse una estrategia diseñada bajo el título “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”<sup>11</sup>. Siguiendo el camino trazado, el 2018 fue declarado *Año Europeo del Patrimonio Cultural*, con dos objetivos: animar a los ciudadanos a descubrir el acervo recibido de nuestros ancestros, y reforzar el sentimiento de pertenencia a un espacio común. El lema escogido fue: “Nuestro patrimonio: donde el pasado se encuentra con el futuro”<sup>12</sup>.



En este escenario el SPE se creó para impulsar la dimensión transnacional europea de los bienes culturales, los monumentos, los enclaves naturales o urbanos, el patrimonio tangible e intangible, contemporáneo y tradicional, y los lugares que han desempeñado un papel esencial en la construcción y consolidación de Europa. La iniciativa pretende incrementar el conocimiento, la consideración, y el respaldo de los ciudadanos hacia el patrimonio local que a su vez es común. Y persigue una doble finalidad: reforzar el apoyo de los europeos a una identidad propia, y fomentar el sentido de pertenencia a un espacio cultural común promoviendo la cooperación entre los Estados miembros. El SPE se concibe, pues, como un instrumento que facilita la identificación y preservación del patrimonio cultural común, asegura su legado a las generaciones futuras, y consolida el sentimiento de pertenencia a un espacio común (Carballeira Rivera, 2016: 311).

### **3. EL PAPEL DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UE**

En la actualidad, la UE ha evolucionado de una comunidad económica a una unión política y de derecho. De forma progresiva y paralela a este proceso, se ha tomado conciencia de la importancia del elemento cultural en la consolidación de una ciudadanía europea, como factor de cohesión social, vertebrador de los Estados, y promotor de su desarrollo económico. La dimensión cultural se convierte así en una herramienta imprescindible para afianzar la democracia, reforzar la solidaridad, y adoptar una perspectiva humanista de la integración<sup>13</sup>. Esta nueva realidad ha determinado la adopción por parte de las instituciones europeas de distintas políticas, y la puesta en marcha de diferentes acciones y programas destinados a la promoción de la cultura y a la defensa del patrimonio común, sin menoscabar la diversidad cultural de los distintos Estados<sup>14</sup>. En este sentido la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDFUE) refuerza en su art. 22 que “la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”. El concepto de cultura que se maneja en el seno de la UE conjuga, por tanto, la promoción de un patrimonio común y compartido con el respeto a la diversidad cultural de cada Estado miembro. Este matiz permite profundizar en el contenido y alcance de la competencia que las instituciones europeas ostentan en el ámbito de la cultura.

89

#### **3.1. Aproximación a la competencia de la UE en materia de cultura**

El proceso de integración europea conlleva una cesión de soberanía que los Estados miembros realizan voluntariamente a favor de la UE, atribuyéndole competencias en ámbitos concretos para que puedan lograrse los objetivos comunes fijados. Consecuentemente, toda competencia no atribuida a la UE en los Tratados constitutivos corresponde a los Estados miembros (ex. art. 5.2 TUE.).

La construcción de la UE se ha realizado a través de un proceso dinámico que ha posibilitado la adhesión de nuevos miembros, y ha configurado un sistema flexible para el reparto de competencias. Los Tratados constitutivos han sido reformados en varias ocasiones para incrementar las competencias atribuidas a la UE. Así a las competencias originales cedidas para lograr una unión aduanera y un mercado común, se unieron posteriormente otras como el turismo y la cultura. Dentro de las competencias que los Estados miembros atribuyen a la UE el TFUE distingue tres tipos: exclusivas, compartidas, y de apoyo, coordinación o complemento. Con relación a estas últimas (de apoyo, coordinación o complemento) el art. 2.5 TFUE señala que “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”. Y en su segundo párrafo el precepto especifica que los actos jurídicamente vinculantes de la UE adoptados en el ámbito de estas competencias (de apoyo, coordinación o complemento) “no podrán conllevar una armonización del Derecho interno de los Estados miembros”. Por tanto la acción de la UE en aquellas materias que conforman competencias de apoyo, coordinación o complemento, no desplaza ni sustituye a la acción de los Estados miembros (Mangas Martín, 2008:12).

90

Aplicando las bases generales descritas al ámbito de la cultura cabe concluir que la competencia de las instituciones europeas sobre esta materia (y, por tanto, su posibilidad de actuación) deriva de la atribución que se hace de la cultura a la UE como competencia de apoyo, coordinación o complemento en el apartado c) del art. 6 TFUE. Por tanto, la acción cultural de las instituciones europeas es complementaria (no priva a los Estados de sus facultades ni limita sus acciones), no puede desplegar medidas armonizadoras de las legislaciones internas, y está condicionada por el respeto al principio de subsidiariedad [la UE sólo podrá intervenir “en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario” (ex. art. 5. 3 TFUE)].

Conforme a lo expuesto puede colegirse que la acción cultural de las instituciones europeas sólo podrá ser realizada si, como destaca Martín y Pérez de Nanclares, cumple tres requisitos: en primer lugar, que para alcanzar el objetivo pretendido resulte más eficaz la acción de la UE que la individual de los Estados miembros; en segundo lugar, que para alcanzar el objetivo pretendido resulte insuficiente la acción individual de los Estados miembros; y en tercer lugar, que la acción propuesta por la UE tenga una dimensión supranacional (Martín y Pérez de Nanclares, 1995: 273). Las acciones culturales por parte de las instituciones europeas deberán motivarse a la luz del principio de subsidiariedad y quedarán sujetas, tanto al control político de los parlamentos nacionales (para verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad respecto de la acción estatal), como al control judicial del TJUE (por aplicación del principio de proporcionalidad para verificar



que el contenido y la forma de la acción cultural no excede de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados).

La competencia de la UE en materia de cultura está plenamente consolidada en la actualidad, pero tuvo que superar la fuerte reticencia de los Estados miembros, que temían que una cesión en este ámbito propiciase una uniformización cultural y conllevara una pérdida progresiva de las identidades nacionales (Martín y Pérez de Nanclares, 1995: 273). Esta reserva, unida a la ausencia en los Tratados constitutivos de un fundamento jurídico que legitimase la acción cultural de las instituciones europeas, es la que justifica la negativa de los Estados miembros a atribuir a la UE una competencia exclusiva en este ámbito (Mangas Martín, 2010: 83).

### **3.2. Evolución de la UE ante el elemento cultural**

Es de conocimiento público que el proceso de construcción de la UE no fue impulsado por el reconocimiento de una identidad propia, ni tiene su origen en la promoción de una cultura común. El objetivo prioritario fue la consecución de una unidad económica y, en menor medida, política. La cultura no fue su motor, ni en inicio constituyó un objetivo prioritario de la integración (Prieto de Pedro, 1997: 477).

91

#### ***3.2.1. Primeros pasos: de la omisión inicial al reconocimiento del sector***

En el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (TCE) firmado en Roma en 1957, no se contemplaba una atribución explícita de competencias a la Comunidad en materia de cultura. De hecho, en los Tratados fundacionales el término cultura sólo aparecía en una ocasión, en el antiguo art. 131 TCEE (después art. 182 TCE, y actualmente art. 198 TFUE), que contempla la asociación de los países y territorios de ultramar, estableciendo que la asociación contribuirá a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios “de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran”.

La Comunidad Económica Europea (CEE) tenía en su origen una finalidad económica, y en último término política, pero carecía de pretensión alguna en el ámbito cultural. Lo que algunos autores han denominado “déficit cultural” (Carrera Hernández, 1998: 29), que se prolongó durante treinta y cinco años. Así, desde el *Tratado de Roma* firmado en 1957, hasta el *Tratado de Maastricht* firmado en 1992, hubo un vacío total en el ámbito de la cultura, dado que la CEE no estableció objetivo cultural alguno, ni contempló la adopción de políticas de cooperación cultural entre los Estados miembros (Acevedo Bueno, 1993: 352).

Pese a esta omisión inicial, el potencial de la cultura como elemento de cohesión social acabó convirtiéndola en protagonista de la profunda reflexión que se llevó a cabo sobre la materia en el seno de las instituciones europeas.

La primera aproximación al elemento cultural se observa en el Plan Fouchet (1961), que proponía una Unión que, además de una política exterior y de defensa común, incluyese la cooperación científica, cultural y de derechos humanos. Posteriormente, en las Cumbres celebradas en La Haya (1969), París (1972) y Copenhague (1973), se concluye que la expansión económica debe traducirse en una mejora de la calidad y el nivel de vida, con especial atención a los valores y bienes no materiales, y se reconoce ya que la cultura es uno de los elementos fundamentales de la identidad europea (Zapatero, 2007:123).

Tras la Cumbre de Bonn (1961), precursora de la unión política, el Parlamento europeo empieza a prestar atención al factor cultural y adopta, el 24 de junio de 1963, una Resolución que invita a crear los órganos indispensables para la promoción de una política de cooperación cultural entre los Estados miembros, y constituye el punto de partida de la acción comunitaria en materia cultural. También por Resolución del Parlamento europeo de 13 de mayo de 1974, sobre salvaguarda del patrimonio cultural europeo, se pone de relieve la necesidad de una actuación comunitaria en el ámbito de la cultura.

92

Siguiendo los pasos del Parlamento, la Comisión comienza también a mostrar interés por el elemento cultural, y por Decisión de 24 de septiembre de 1974, propone la aplicación del Tratado al sector cultural. Posteriormente, la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la actuación comunitaria en el sector cultural, de 22 de noviembre de 1977, dispone que la Comunidad debe actuar en los aspectos económicos y sociales de la cultura. La Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 1982 perfilaba ya los límites de la acción cultural de las instituciones comunitarias apuntando que debía ser subsidiaria de las políticas culturales de los Estados miembros, y complementaria de la que desarrollaban las organizaciones internacionales. En 1983, la *Declaración de Stuttgart* promovió la creación de los Consejos de Ministros de Cultura. Y en 1987 la Comisión, a través de una nueva Comunicación titulada “El relanzamiento de la actuación cultural en la Comunidad Europea”, propuso un marco general para el desarrollo de la actuación cultural de la Comunidad. Toda esa labor conllevó un incremento notable en el presupuesto comunitario de las partidas destinadas para acciones culturales (Vaquer Caballería, 1998: 153-156).

El contexto de la época y la reflexión de las instituciones europeas propiciaron que, pese a la ausencia de una base jurídica específica en el Derecho originario, la Comunidad entablase el desarrollo de acciones en el sector cultural. Para llevarlas a cabo la Comunidad hizo uso del título competencial que tenía en el ámbito del mercado interior, al entender que incluía el “espacio cultural europeo” (Acevedo Bueno, 1993: 154). Las instituciones europeas desarrollaron, pues, acciones de armonización en un sector como el audiovisual, al interpretarlo como una actividad de carácter económico sometida a las normas del Tratado que resultaban aplicables a los intercambios intracomunitarios



(Acevedo Bueno, 1993: 359). En la misma línea se aprobaron normas de Derecho derivado con incidencia en el sector, como los derechos de autor (Directiva del Consejo 93/83/CEE y Directiva del Consejo 92/100/CEE) o la exportación y restitución de bienes culturales (Reglamento del Consejo 3911/92 y Directiva del Consejo 93/7/CEE). Y se impulsaron iniciativas simbólicas como la “Capital Europea de la Cultura”.

A lo largo de este tiempo la Comunidad desarrolló una creciente actividad en el ámbito cultural a través de la práctica institucional. Como se expondrá a continuación, el *Tratado de Maastricht* puso fin a esta situación anómala al incluir una nueva disposición (antiguo art. 128 TCE, después art.151 TCE, y hoy art. 167 TFUE), que reconoció a la Comunidad competencias en el ámbito cultural, y adecuó los Tratados a la realidad al reconocer formalmente una actividad que venía realizándose en la práctica desde hacía varios años (Becerril Atienza, 2011: 392).

### **3.2.2. Maastricht: la consolidación de la dimensión cultural**

El *Tratado de Maastricht* superó el déficit cultural de origen y supuso un salto cualitativo al modificar los Tratados constitutivos, ampliando la cooperación intergubernamental a nuevos ámbitos entre los que se encontraba la cultura (Álvarez Fernández, 2013: 47). El texto incluyó en su Título IX un apartado dedicado a la “cultura” como política comunitaria específica, e introdujo una base jurídica en su art. 128 que legitimaba a las instituciones comunitarias para el ejercicio de la acción cultural<sup>15</sup>. La incorporación de esta dimensión cultural al Derecho originario persiguió un doble objetivo: superar el carácter meramente económico de la integración europea; e introducir una regulación para controlar el impacto social que la eliminación de las fronteras interiores podía desplegar al entrar en vigor el mercado interior el 1 de enero de 1993. El art. 128 citado, partiendo del reconocimiento y respeto al pluralismo cultural propio de los Estados miembros, posibilitó el desarrollo de una política cultural europea, y permitió la aprobación de programas culturales a nivel comunitario<sup>16</sup>. A través de su aplicación las instituciones de la UE contribuyeron al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, favorecieron la cooperación, promovieron el conocimiento y la difusión de la cultura europea, y fomentaron la conservación y protección del patrimonio cultural de los Estados miembros<sup>17</sup>.

Tras las modificaciones introducidas por el *Tratado de Ámsterdam* (1997), el art. 151 TCE (antes art. 128 TCE)<sup>18</sup> impuso a las instituciones europeas la exigencia de observar la diversidad cultural, bien trasladando la dimensión cultural a todas las políticas comunitarias, o bien evaluando la incidencia que las diferentes acciones pudieran desplegar en el ámbito de la cultura<sup>19</sup>. A partir de este momento se impone la transversalidad de la cultura respecto de las demás acciones comunitarias (Klaic, 2005: 35).

Esta base jurídica (transversalidad cultural) se ha mantenido hasta la actualidad, puesto que el art. 167 TFUE, introducido por el *Tratado de Lisboa* (2007), consagra su espíritu. El primer apartado de este artículo contiene tres mandatos: contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetar la diversidad cultural nacional y regional, y poner de relieve el patrimonio cultural común. El respeto a la diversidad cultural nacional y regional se configura como un límite a la actividad de las instituciones europeas (Magán Perales, 2001: 398); y la específica mención al patrimonio común encauza la diversidad estatal y otorga relevancia al patrimonio compartido por todos los europeos (Gil de Arriba, 2010: 11). En cumplimiento de este precepto la acción cultural de las instituciones europeas debe dirigirse a la consecución de un difícil equilibrio entre ambas exigencias: promoción de la cultura común y divulgación de la heterogeneidad cultural. El segundo apartado del precepto atribuye a la acción cultural de las instituciones europeas una doble función: promoción de la cooperación entre Estados miembros y complementariedad de sus acciones. Asimismo, desde el más absoluto respeto al principio de subsidiariedad, se fijan los cuatro ámbitos de actuación de las instituciones europeas en el ámbito de la cultura<sup>20</sup>: mejora del conocimiento y difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea<sup>21</sup>; intercambios culturales no comerciales; y creación artística y literaria (incluyendo al sector audiovisual). El tercer apartado del artículo promueve la cooperación cultural con terceros países y organizaciones internacionales relevantes en el ámbito de la cultura, tanto de la UE como de los distintos Estados miembros, con especial referencia al Consejo de Europa. La mención expresa a la cooperación cultural con el Consejo de Europa supone un reconocimiento a la importante labor que en el ámbito de la cultura europea ha desarrollado este organismo, pero no excluye la realizada por otras entidades como la UNESCO (Pérez-Bustamante Yábar, 2011: 39). El cuarto apartado del precepto subraya el carácter transversal de la cultura en relación con todas las acciones de las instituciones europeas<sup>22</sup>, y convierte la dimensión cultural en pieza clave para el futuro de cualquier acción en el ámbito de la UE<sup>23</sup>. En el quinto y último apartado del precepto se establecen los mecanismos para la toma de decisiones en materia de cultura.

A mayor abundamiento procede señalar que el *Tratado de Lisboa* ha realzado la importancia de la cultura desde el propio Preámbulo del TUE, al indicar que el mismo se adopta “inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa”.

En resumen, la ampliación de las competencias de la política comunitaria posibilitó a las instituciones europeas la adopción de acciones dirigidas a la consecución de unos fines no previstos originariamente en el *Tratado de Roma*. De esta manera se transformaron en comunitarias áreas legislativas que, como la cultura, habían quedado inicialmente reservadas a los Estados miembros. La UE contribuye hoy al desarrollo cultural de los Estados miembros a través de dos vías: fomentando la cooperación cultural y, en su caso, complementando las iniciativas estatales. Algunos autores han destacado que, a diferencia del Consejo de Europa, que siempre ha orientada su actividad a preservar la cultura



Europea y a reforzar la unidad entre sus miembros a través de la cooperación cultural, la UE, en el ámbito cultural, ha dirigido sus esfuerzos hacia la promoción de la industria cultural y el reconocimiento de los aspectos económicos de la cultura, y no tanto hacia el elemento cultural en sí mismo (González Moreno, 2010: 39).

En esta línea cabe recordar que la idea de una acción cultural común en Europa fue uno de los ejes sobre los que pivotó la constitución del Consejo de Europa; organización que en el marco de la *Convención Cultural Europea* (1954) ha venido desarrollando acciones en torno al patrimonio cultural común de Europa, ensalzando por una parte el valor cultural europeo y las actividades culturales de interés europeo, y preservando por otra las singularidades culturales de todos los Estados que lo integran<sup>24</sup>. El Consejo de Europa ha trabajado intensamente en la afirmación de la existencia de una cultura europea, que ha de ser protegida y desarrollada mediante una política de acción común. Y los instrumentos aprobados en su seno han perseguido siempre la consolidación de una identidad cultural europea<sup>25</sup>.

A diferencia del Consejo de Europa, el interés de la UE por la dimensión cultural es tardío y no cobra fuerza hasta que se constata el fracaso de la denominada *Constitución Europea*<sup>26</sup>. Sólo a partir de este momento el elemento cultural se perfila como herramienta imprescindible para reforzar la identidad y ciudadanía europeas, y determina en 2007 la aprobación por parte de las instituciones comunitarias de la *Agenda Europea para la Cultura*<sup>27</sup>.

95

La evolución de la UE en el ámbito de la cultura transitó de la indiferencia inicial al reconocimiento de la importancia de la dimensión cultural en el proceso de integración. Esta posición originaria viene justificada por las reticencias mostradas por los Estados miembros a la cesión de su soberanía en un ámbito que está estrechamente vinculado a las identidades nacionales. La competencia no exclusiva atribuida a la UE, fue el cauce que posibilitó superar las barreras nacionales y permitió a las instituciones europeas adoptar, en el ámbito de la cultura, acciones complementarias a las ejecutadas por los Estados miembros<sup>28</sup>.

#### **4. EL SELLO DE PATRIMONIO EUROPEO: EL PATRIMONIO CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS IDENTIDADES NACIONALES EN LA UE**

El SPE es la primera iniciativa cultural liderada y coordinada por todas las instituciones de la UE. Su objetivo es fomentar la unidad resaltando la importancia del patrimonio cultural local como parte de la historia y del patrimonio europeo, y reforzar el diálogo intercultural. Persigue, por tanto, inculcar en los ciudadanos de los Estados miembros un sentimiento de pertenencia a la UE a través del conocimiento y divulgación de la historia y el patrimonio cultural común.

El sentimiento de pertenencia a la UE se acuña como nuevo término designado para referirse a la identidad europea, y la acción se dirige principalmente a los jóvenes, los europeos del futuro<sup>29</sup>.

#### 4.2. Origen: iniciativa intergubernamental

El SPE no surgió por voluntad de las instituciones comunitarias, sino por la iniciativa de algunos Estados miembros que pusieron en valor su patrimonio cultural durante el proceso de gestación del Proyecto de Constitución para Europa; momento en que la idea de sensibilizar a los ciudadanos en la necesidad de construir una identidad europea estaba en pleno auge.

El antecedente de la iniciativa se remonta al “Encuentro por la Identidad Cultural Europea”, celebrado en París el 2 de mayo de 2005 y, más concretamente, a la intervención que en el mismo protagonizó el Ministro de Cultura y Comunicación francés (*Renaud Donnedieu de Vabres*), que apuntó la idea de promover “una certificación de Patrimonio Europeo”.

96

Con ocasión de la conferencia “Europa por el Diálogo Intercultural”, organizada por el Ministerio de Cultura español, y celebrada en Granada los días 27 y 28 de abril de 2006, los Ministros de Cultura de Francia, Hungría y España profundizaron en la idea lanzada por *Renaud Donnedieu de Vabres*, y acordaron la creación de una “Lista de Patrimonio Europeo” que, añadiendo valor, se diferenciase de otras iniciativas internacionales ya existentes en materia de patrimonio cultural<sup>30</sup>. El objetivo pretendido era doble: lograr un medio de conexión entre los ciudadanos y las instituciones europeas; y reforzar su sentimiento de pertenencia a Europa (Carballeira Rivera, 2016: 298). El acuerdo logrado en Granada constituyó el primer paso hacia la iniciativa intergubernamental del SPE<sup>31</sup>.

Tras presentar la iniciativa al Consejo de Ministros de la UE en mayo de 2006, el Gobierno francés convocó en julio una reunión de trabajo, a la que asistieron representantes de veinte Estados miembros, además de expertos de la Comisión Europea. El objetivo era definir las reglas de procedimiento y los criterios de selección para la obtención de la categoría que se pretendía crear. Se acordaron los criterios insistiendo especialmente en la complementariedad de esta nueva iniciativa con las acciones sobre patrimonio cultural realizadas por la UNESCO y el Consejo de Europa. En esta reunión se entablaron, por vez primera, relaciones multilaterales con el objetivo de crear una identidad europea a través del patrimonio cultural.

A propuesta del Gobierno griego, los representantes de diecinueve Estados miembros, así como delegados de la Comisión Europea, se reunieron en Atenas en octubre de 2006, para afianzar los compromisos de París, y proponer la redacción definitiva de las reglas de procedimiento para la obtención del SPE.



La tercera y última reunión sobre el proyecto de creación de una “categoría de Patrimonio Europeo” se celebró en Madrid, en el Palacio de Zurbano, en enero de 2007. El objetivo era poner en marcha la iniciativa con la mayor eficiencia posible zanjando todos los temas pendientes: criterios de selección, procedimiento de concesión, elección del logotipo, y revisión de las candidaturas ya presentadas.

El SPE fue una realidad efectiva en marzo de 2007 y comenzó su andadura en la Abadía de Cluny, coincidiendo con el quincuagésimo aniversario del *Tratado de Roma*. Contó con el plácet del Parlamento Europeo (a través de la Resolución de 29 de noviembre de 2007 y la Resolución de 10 de abril de 2008).

Tras 64 concesiones en 17 Estados, entre ellos Suiza<sup>32</sup> y España<sup>33</sup>, se puso de manifiesto que la iniciativa no había alcanzado el umbral esperado, y se apuntó ya la dificultad de continuarla al margen de las instituciones de la UE.

#### **4.3. Proceso de conversión en acción de la Unión Europea**

La previsión de un eventual fracaso de la iniciativa puso en marcha su proceso de institucionalización, que cristalizó cuando el Consejo de Ministros de la UE lo asumió como acción propia en sus Conclusiones de 20 de noviembre de 2008. En virtud de este texto, y pese a reconocer que la iniciativa nunca desplegaría en los ciudadanos el impacto que habían alcanzado otras políticas de intercambio<sup>34</sup>, se invitaba a la Comisión a presentar una propuesta al considerar que el SPE podía cumplir el triple objetivo general pretendido: reforzar “el sentimiento de pertenencia a la UE de sus ciudadanos”; ensalzar la “diversidad nacional y regional”; y “reforzar el diálogo intercultural”.

La Comisión convocó en Bruselas, en junio de 2009, una consulta pública. La discusión se estructuró en torno a cuatro ejes de reflexión. En primer lugar, los impactos sociales, económicos y medioambientales de la iniciativa en el campo del patrimonio cultural, incluyendo propuestas para aumentar los impactos positivos. En segundo lugar, el valor añadido del SPE con respecto a otras iniciativas europeas e internacionales, esto es, la dimensión europea del patrimonio cultural y la concienciación de los jóvenes. En tercer lugar, el papel de la UE en el SPE, particularmente en los procesos de selección y de evaluación de los sitios. Y, en cuarto y último lugar, la eficiencia general de la iniciativa, a través de la garantía de calidad a largo plazo, así como la visibilidad y la promoción del SPE.

Estos debates fueron muy útiles en el proceso y sirvieron para orientar los retos y objetivos concretos que se fijaron en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2010<sup>35</sup>.

El primero de los retos dirigido a la identificación de respuestas para superar o reducir “la brecha existente entre la realidad de la UE y la percepción que de ella tienen sus

ciudadanos”, utilizando el SPE como símbolo del “potencial del patrimonio cultural para reforzar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos europeos a Europa y promover un sentimiento de identidad europea”. Y el segundo orientado a romper con la tradicional lectura del patrimonio cultural en clave nacional, utilizando el SPE como herramienta para superarla y sustituirla “mediante la identificación y designación de aquellos parajes que han desempeñado un papel clave a la hora de construir y unir Europa, a través de una lectura europea de los mismos”.

Por su parte, los objetivos establecidos se centraron en incrementar el valor de los sitios que han desempeñado un papel esencial en la historia y construcción de la UE; y en aumentar la comprensión de los ciudadanos europeos, tanto en el proceso de construcción de Europa, como en lo referente a su patrimonio cultural común aunque diverso. Y ello haciendo especial hincapié en su relación con los valores democráticos y los derechos humanos subyacentes en el proceso de integración.

98

El *íter* continuó con la Propuesta de Decisión del Parlamento europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2010<sup>36</sup>. En la misma se da cuenta del modelo adoptado en los siguientes términos: “la transformación del Sello de Patrimonio Europeo en una iniciativa de la Unión Europea a través de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo aportaría un claro valor añadido y produciría beneficios que no podrían lograr los Estados miembros por sí solos, aun contando con ayuda financiera de la Unión Europea. También demostró que el procedimiento de selección preferible para conceder el Sello era la combinación de una selección a escala nacional y europea”<sup>37</sup>.

Prosiguió con el Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de junio de 2010<sup>38</sup> (preceptivo pero no vinculante), en el que se formularon, entre otras, las siguientes observaciones: la apertura del SPE a otros países europeos, la participación del Comité en los procesos de selección, y la limitación del número de propuestas por país. La apertura a Estados ajenos a la UE fue rechazada, y las otras dos propuestas fueron aceptadas e incorporadas a la redacción final.

La Posición del Consejo europeo de 19 de julio de 2011<sup>39</sup> completó el proceso legislativo destacando que el SPE “requiere unos criterios y procedimientos nuevos que sean comunes, claros y transparentes, así como la necesidad de una coordinación más estrecha entre los Estados miembros”, lo que justifica la asunción por parte de la UE de la acción cultural. Tras superar las consultas e informes de impacto pertinentes<sup>40</sup>, se consideró que el SPE tenía que ofrecer un valor añadido basado “en la contribución de los sitios seleccionados a la historia y la cultura europeas, incluida la construcción de la Unión, en una dimensión educativa clara que llegue a los ciudadanos, en especial los jóvenes, y en el establecimiento de redes entre los sitios para compartir experiencias y buenas prácticas”.



Transcurridos cuatro meses, fue publicada la *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 1194/2011/UE, de 16 de noviembre de 2011, por la que se establece una acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo*. La aprobación de la Decisión alumbró la primera acción cultural formalmente asumida por los tres órganos de gobierno de la UE, a partir de una iniciativa intergubernamental de los Estados miembros.

#### **4.4. Fundamento jurídico**

La base jurídica del SPE se incardina en el art. 167 TFUE que, como ya se ha señalado, establece en su apartado primero que la UE “contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común”; y en el art. 22 de la CDFUE que proclama el respeto de la UE a “la diversidad cultural, religiosa y lingüística”.

La asunción de la acción del SPE por parte de la UE conlleva una doble misión (ex. art. 167.2 TFUE): favorecer la cooperación entre los Estados miembros, y apoyar y complementar su acción en dos ámbitos concretos “la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos” y “la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea”.

99

Al amparo de este sustrato normativo, el SPE aspiró a trazar un puente entre el patrimonio cultural de los Estados miembros y la identidad europea, y a conformarse como “una de las respuestas a la brecha existente entre la realidad de la UE y la percepción que de ella tienen sus ciudadanos”<sup>41</sup>. Patrimonio europeo común y ciudadanía europea se convierten así en sus señas de identidad (Gil de Arriba, 2010: 9).

#### **4.5. Finalidad**

La Decisión establece sin ambages los fines del SPE, identificando objetivos generales y específicos.

En los términos que constan en el art. 3.1 de la Decisión, los objetivos generales y a largo plazo que se persigue alcanzar son tres: consolidar el sentimiento de pertenencia a la UE; reforzar el diálogo intercultural; y valorar la diversidad nacional y regional. Y, ex. art. 3.2, son dos los objetivos que de forma directa se espera lograr a medio plazo con su implantación: hacer hincapié en el valor simbólico y destacar el perfil de los sitios que han desempeñado un papel significativo en la historia y la cultura de Europa o en la construcción de la Unión; y aumentar la comprensión por los ciudadanos europeos de la historia de Europa, de la construcción de la Unión y de su patrimonio cultural, común aunque diverso, especialmente en relación con los valores democráticos y los derechos humanos que constituyen la base del proceso de integración europea.

La clave del SPE radica en la identificación, dentro del acervo cultural de los Estados miembros, de aquellos bienes que puedan integrar el “patrimonio cultural de importancia europea”, para enfatizar su valor simbólico, visibilizarlo, y darlo a conocer a los ciudadanos de todos los Estados miembros. Asimismo, en el entorno del bien seleccionado se persigue crear una conciencia de intercambio cultural, realzar el valor europeo (común) del bien, y fomentar el desarrollo de políticas culturales.

Conforme a lo expuesto cabe concluir que la promoción y conservación del patrimonio cultural de los Estados miembros no constituye el objetivo de la acción comunitaria, sino la herramienta para que esta alcance su finalidad: poner en valor el patrimonio cultural común para reforzar el sentimiento de pertenencia a la UE y favorecer el proceso de integración.

#### 4.6. **Ámbito subjetivo**

Analizando la Decisión en su conjunto parece incuestionable que el SPE busca ensalzar el patrimonio cultural europeo, lo que permitiría interpretar que la iniciativa supera las fronteras de la UE y se extiende a todo el continente. Sin embargo, los sujetos de la acción se reducen exclusivamente a los Estados miembros, tal y como se dispone en el art. 4 de la Decisión<sup>42</sup>, por lo que debe descartarse esa interpretación. En la regulación del SPE la Decisión utiliza el adjetivo “europeo” como una especie de sinónimo de espacio UE.

La circunscripción del SPE al espacio UE ha sido muy criticada por apartarse de la iniciativa intergubernamental original (que incluía a Suiza y contemplaba la participación de los Estados candidatos a la adhesión en el programa Capitales Europeas de la Cultura), y por no atender el Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de junio de 2010 que propuso su apertura a otros países europeos, al entender que “la construcción de la integración europea va más allá de las fronteras de la Unión Europea y afecta a terceros países europeos” (Laureano, 2013: 13 y Paganoni, 2015: 5).

Asimismo algunos autores han considerado que esta exclusión puede perjudicar la finalidad del SPE, puesto que si lo que se pretende con la iniciativa es visibilizar sólo el proceso de construcción de la UE y reforzar la integración, los bienes seleccionados tendrían que ser todos posteriores a 1950; dato que podría distorsionar la imagen que los ciudadanos de los Estados miembros tienen de su propia historia provocando un efecto contrario al perseguido (por todos Carballeira Rivera, 2016: 298).

#### 4.7. **Ámbito objetivo**

La reducción de los sujetos de la acción no se traslada al ámbito objetivo, que experimenta el efecto contrario y se expande en comparación con lo previsto en la iniciativa gubernamental. El art. 2 de la Decisión dispone que pueden optar al SPE los monumentos, los sitios arqueológicos, subacuáticos, naturales, industriales o urbanos, los lugares de memoria, los paisajes culturales, el patrimonio contemporáneo o el patrimonio inmaterial,



asociados a un lugar, que hayan desempeñado un papel fundamental en la historia de Europa, de la integración europea o de la UE. Los sitios podrán ser transfronterizos o nacionales, y podrán estar, o no, conectados temáticamente. La Decisión prevé en su articulado tres categorías de sitios:

- sitios *únicos*: constituyen la categoría genérica. Se trata de lugares específicos de un solo Estado Miembro dotados por sí de lógica dentro de la historia europea, esto es, con evidente relevancia;
- sitios *transnacionales*: esta categoría, regulada en el art. 12, incluye, por una parte, a los sitios que perteneciendo a diferentes Estados miembros comparten una temática específica que justifica una mención conjunta; y, por otra parte, a un único sitio ubicado en el territorio de diferentes Estados miembros (al menos dos); y
- sitios temáticos *nacionales*: esta categoría, regulada en el art. 13, incluye los diferentes sitios de un único Estado Miembro que, por compartir una temática específica, han recibido una mención conjunta.

101

Se ha reprochado que la UE varía su terminología cuando se refiere al patrimonio, utilizando términos diferentes en función de la materia que debe regular o sobre la que debe actuar (Laureano, 2013: 15). En el supuesto que nos ocupa puede comprobarse que la palabra patrimonio desaparece de la Decisión y es sustituida por sitio; término que a juicio de algunos autores debe entenderse como patrimonio cultural nacional, y no como verdadero lugar en sentido estricto (Paganoni, 2015: 7). En este sentido se ha interpretado que el concepto de patrimonio latente en la Decisión (denominado sitio) apela a la noción de patrimonio en un doble: como representación de la identidad nacional; y como instrumento de salvaguarda de la UE sentido (Laureano, 2013: 15 y Carballeira Rivera, 2016: 315). Interpretación que parece desprenderse del Preámbulo de la propia Decisión (3) en el que se recoge que “para que los ciudadanos den su pleno apoyo a la integración europea, debe hacerse mayor hincapié en su historia, su cultura y sus valores comunes como elementos fundamentales de su pertenencia a una sociedad”.

Esta instrumentalización del patrimonio, es el rasgo que diferencia al SPE de la “Lista del Patrimonio Mundial” y la “Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad”, ambas de la UNESCO, puesto que su concesión no radica en el valor universal del sitio, ni persigue su protección en interés de la humanidad<sup>43</sup>. Y, en concordancia con este espíritu, se persigue la originalidad en la selección de sitios que aporten un valor simbólico e histórico capaz de realzar lo europeo. La utilidad del sitio para lograr la finalidad del SPE, es el argumento que justifica que pueda concederse a parajes naturales, lugares industriales, y patrimonios contemporáneos<sup>44</sup>.

#### 4.8. Sistema de selección y concesión

La Decisión establece los elementos clave de cualquier proceso selectivo: criterios de selección (art. 7), órgano de selección (art. 8), y procedimiento de participación (arts. 9 a 14).

##### 4.8.1. Criterios de selección

En los términos establecidos por el art. 7 de la Decisión, la concesión del SPE se otorga con base en tres criterios.

*Valor simbólico europeo del sitio:* bien porque el sitio haya desempeñado un papel fundamental en la historia y la cultura de Europa, o bien porque haya tenido protagonismo en la construcción de la UE. Para que se entienda acreditado el cumplimiento de este criterio en el sitio deberá concurrir alguno de los siguientes elementos: naturaleza transfronteriza o paneuropea (entendiendo por tal el modo en que la influencia y atracción del sitio rebasa o ha rebasado las fronteras nacionales de un Estado miembro); protagonismo en la historia e integración europeas (por su vínculo con acontecimientos históricos, personalidades o movimientos europeos); protagonismo en el desarrollo y promoción de los valores comunes que constituyen la base de la integración europea.

102

Se exige, por tanto, que el sitio haya desempeñado un papel relevante en la historia o cultura de Europa, o en el proceso de construcción e integración de la UE. Bien por haber estado vinculado a un elemento o personaje clave de la historia europea, o bien por haber desplegado una influencia transnacional en la promoción p. e. de los valores comunes.

*Proyecto orientado a promover la dimensión europea:* se entenderá que el proyecto presentado por los sitios candidatos cumple este requisito cuando incluya todos los elementos siguientes: sensibilización sobre el significado europeo del sitio, en especial a través de actividades apropiadas de información, señalización y formación del personal; organización de actividades educativas, especialmente para los jóvenes, que aumenten la comprensión de la historia común de Europa y de su patrimonio compartido, y refuercen el sentimiento de pertenencia a un espacio común; promoción del multilingüismo; integración en la red SPE con el fin de intercambiar experiencias y desarrollar proyectos comunes; aumento de la notoriedad y el atractivo del sitio a escala europea.

El objetivo es que el sitio seleccionado mantenga su atractivo y dinamismo mediante la puesta en práctica de un proyecto concreto para: concienciar al visitante de la dimensión europea del sitio; organizar actividades educativas de aproximación al patrimonio común; facilitar el acceso y el entendimiento al público extranjero; y garantizar la visibilidad del sitio a escala europea.

*Plan de trabajo bien definido y ejecutable:* se entenderá que el plan presentado por los sitios candidatos cumple este requisito cuando incluya todos los elementos siguientes:



garantizar su buena gestión (incluyendo definición de objetivos e indicadores); garantizar la conservación y su transmisión a futuras generaciones; garantizar la calidad de los servicios de recepción (presentación histórica, información y señalización); garantizar la accesibilidad al público (mediante adaptaciones del sitio o la formación del personal); conceder una atención especial a los jóvenes (acceso preferente); promocionar el sitio como destino turístico sostenible; desarrollar una estrategia de comunicación que resalte su significación europea; y velar por que su gestión sea respetuosa con el medio ambiente.

El objetivo es que el sitio seleccionado contemple y realice, desde el mismo momento en que se le conceda el SPE, actividades específicas dirigidas a su gestión, conservación, accesibilidad y sostenibilidad.

#### ***4.8.2. Órgano de selección: creación, composición y funcionamiento***

Establece el art. 11 de la Decisión que la selección de los sitios para la concesión del SPE será efectuada por el Comité europeo bajo la responsabilidad de la Comisión.

El art. 8 de la Decisión crea este Comité disponiendo que constará de trece miembros (cuatro nombrados por el Parlamento Europeo, cuatro nombrados por el Consejo<sup>45</sup>, cuatro nombrados por la Comisión, y uno nombrado por el Comité de las Regiones). En el mismo precepto se incluye una habilitación para que, una vez creado el órgano, pueda designarse a su Presidente; y se le atribuye como función principal garantizar que los criterios de selección se apliquen correctamente a todos los sitios candidatos.

103

Podrán adquirir la condición de miembro del Comité, expertos independientes que tengan conocimientos importantes y experiencia acreditada en ámbitos pertinentes para los objetivos de la acción. Su designación, por mandato trianual, deberá asegurar dos aspectos: que tengan competencias complementarias, y que conformen un elenco equilibrado atendiendo a su procedencia geográfica.

Su funcionamiento se regula en el art. 11 de la Decisión, que establece que el Comité evaluará las solicitudes relativas a los sitios preseleccionados, y seleccionará como máximo un sitio por cada Estado miembro. La selección se realizará aplicando los criterios establecidos y atendiendo al formulario de solicitud de cada candidatura. Si fuera necesario, podrá requerirse más información a los candidatos, y organizar visitas a los sitios. Asimismo, el Comité deberá tener en cuenta todas las observaciones que, al amparo de lo previsto en el art. 10.5 de la Decisión, se hayan presentado a la Comisión por el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité de las Regiones, los Estados miembros, o cualquier otra persona (física o jurídica).

Finalizado el proceso de estudio y evaluación, el Comité elaborará un informe sobre los sitios preseleccionados y lo transmitirá a la Comisión antes de finalizar el año del procedimiento de selección. El informe elaborado incluirá una recomendación para la

concesión del SPE e irá acompañado de una explicación sobre sus conclusiones tanto respecto de los sitios preseleccionados como de los no seleccionados. Recibido el informe la Comisión lo remitirá sin demora al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones para su conocimiento.

#### **4.8.3. Procedimiento de participación**

La selección de los sitios se realizará a través de dos fases sucesivas. En primer lugar se llevará a cabo una preselección de sitios en el ámbito nacional, y seguidamente una selección de sitios a nivel de la UE (de entre los preseleccionados en el ámbito nacional). Se atribuye a los Estados miembros la competencia para realizar la preselección de sitios en su ámbito geográfico (art. 10.1 de la Decisión). En el proceso de preselección nacional los Estados miembros podrán asociar autoridades locales y regionales (Preámbulo (12) de la Decisión). La preselección de cada sitio deberá ir acompañada de un Proyecto de actuación<sup>46</sup> y un Plan de trabajo<sup>47</sup> (con un compromiso de ejecución en caso de lograr el sitio la concesión del SPE). Cada Estado miembro establecerá sus propios procedimientos y su propio calendario para la preselección, de conformidad con el principio de subsidiariedad (art. 10.4 de la Decisión).

104

Los sitios que superen la preselección estatal podrán ser postulados por los Estados miembros para el proceso de selección a nivel de la UE; para ello deberán remitirse a la Comisión los formularios de solicitud antes del fin del 1 de marzo del año del procedimiento de selección (art. 10.4 de la Decisión). Se establece una doble limitación: los Estados sólo podrán presentar dos candidaturas cada dos años (art. 10.2 de la Decisión). Esta limitación reduce la participación en cada proceso de selección a la mitad de los Estados miembros, y pretende un reparto equitativo para evitar acumulaciones, repeticiones y preferencias<sup>48</sup>. Se cumple así uno de los objetivos específicos ya señalados del SPE: “promover una distribución equitativa del SPE en toda la Unión Europea”.

Formalizadas las candidaturas se inicia la fase de selección a escala de la UE, y la Comisión procede a la apertura de un trámite de información pública, de modo que el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité de las Regiones, los Estados miembros o cualquier otra persona (física o jurídica) pueden presentar a la Comisión observaciones (art. 10.5 de la Decisión). Completado este trámite se da traslado de todas las candidaturas, y de las observaciones si las hubiere, al Comité europeo, que las evaluará conforme a los criterios fijados en el art. 7 de la Decisión, y seleccionará un sitio por cada uno de los Estados miembros que hayan cursado candidatura, elevando una propuesta motivada a la Comisión antes de finalizar el año del procedimiento de selección (art. 11 de la Decisión.).

Tal y como establece el art. 14 de la Decisión, la Comisión designará los sitios a los que deba concederse el SPE, teniendo debidamente en cuenta la recomendación del Comité



européico; e informará de la designación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones.

Con la implantación de este proceso de candidatura limitada y selección en doble fase la Comisión<sup>49</sup> persiguió un doble objetivo, por una parte, conseguir “una distribución más equitativa de parajes en toda Europa”; y, por otra parte lograr “una mayor adhesión y el compromiso de todos los Estados miembros”. La inmensa mayoría de los Estados miembros (21) han recibido algún tipo de reconocimiento, y ello teniendo en cuenta que Irlanda y Gran Bretaña nunca presentaron candidatura, por tanto, cabe concluir que la propuesta de la Comisión fue acertada.

#### **4.9. Aplicación y eficacia**

Las primeras concesiones del SPE tras su conversión en acción de la UE tuvieron lugar en 2013 y hasta la fecha han sido distinguidos 60 sitios ubicados en 23 Estados miembros. En 2013 la Sede del Gran Gremio (Estonia), el Palacio de la Paz (Países Bajos), el Campo de Westerbork (Países Bajos), y el Parque arqueológico de Carnuntum (Austria).

En 2014 el Castillo de Hambach (Alemania), Münster y Osnabrück, Sitios de la Paz de Westfalia, (Alemania), el Centro de la antigua Atenas (Grecia), el Archivo de la Corona de Aragón (España), la Residencia de Estudiantes (España), la Abadía de Cluny (Francia), la Casa de Robert Schuman (Francia), el Parque Memorial del Picnic Paneuropeo (Hungría), la Casa-Museo de Alcide de Gasperi (Italia), el Kaunas (Lituania), el Astillero histórico de Gdańsk (Polonia), la Unión de Lublin (Polonia), la Constitución del 3 de mayo de 1791 (Polonia), la Carta de la Ley de abolición de la pena de muerte (Portugal), la Biblioteca General de la Universidad de Coímbra (Portugal), y el Hospital de partisanos de Franja (Eslovenia).

En 2015 el Asentamiento neandertal de Krapina (Croacia), el Castillo de Premyslid y Museo Archidiocesano de Olomouc (Chequia), la Punta de Sagres (Portugal), el Palacio Imperial de Viena (Austria), el Conjunto histórico de la Universidad de Tartu (Estonia), la Academia de Música Ferenc Liszt (Hungría), el Mundaneum (Bélgica), el Cementerio 123 del Frente Oriental de la Primera Guerra Mundial (Polonia), y el Barrio Europeo de Estrasburgo (Francia),

En 2017 los Sitios del patrimonio musical de Leipzig (Alemania), la Sinagoga de la calle Dohány (Hungría), el Fuerte de Cadine (Italia), la Iglesia conmemorativa de Javorca y su paisaje cultural (Eslovenia), el Antiguo campo de concentración de Natzweiler y campos satélites (Francia y Alemania), el Monumento conmemorativo de Sighet (Rumanía), el Bois du Cazier (Bélgica), el Pueblo de Schengen (Luxemburgo), y el Tratado de Maastricht (Países Bajos).

En 2019 el Yacimiento arqueológico de Ostia Antica (Italia), el Patrimonio cultural subacuático de las Azores (Portugal), las Colonias de Benevolencia (Bélgica y Países

Bajos), el Patrimonio vivo de Szentendre (Hungría), el Palacio de Kynžvart, lugar de encuentros diplomáticos (Chequia), el Sitio conmemorativo de Łabanowice (Polonia), la Zdravljica, el mensaje de la Primavera Europea de las Naciones (Eslovenia), el Sitio conmemorativo de Chambon-sur-Lignon (Francia), y los “Tres Hermanos” (Letonia).

En 2021 el Museo de Cultura y Sitio Arqueológico de Vučedol (Croacia), el Sitio Arqueológico de Nemea (Grecia), el Arte tracio en los Ródopes orientales (Bulgaria), las Minas de Almadén (España), el Patrimonio de Echternach Saint Willibrord (Luxemburgo), el Casco Histórico de Turaida (Letonia), el Oderbruch (Alemania, el Palacio de la Comisión Europea del Danubio (Rumanía), el Seminaarinmäki (Finlandia), el Ventotene (Italia), y el MMM (Bélgica).

Y en 2023 la ruta de la red monástica cisterciense (Austria, Chequia, Alemania, Polonia y Eslovenia), el Monasterio de Yuste (España), el Teatro Real de Toone (Bélgica), el Ateneo de Bucarest (Rumanía), el patrimonio de Kalevala-Living Epic (Finlandia), Santa Ana (Italia), y el Museo de Amsterdam (Países Bajos)<sup>50</sup>.

Desde que se convirtió en iniciativa propia de la UE, la concesión del SPE ha estado dirigida a la promoción de los lugares históricos de la UE<sup>51</sup> para visibilizar la cultura común y los valores compartidos de los Estados miembros<sup>52</sup>, e inculcar en los ciudadanos el sentimiento de pertenencia a la UE (con especial atención a los más jóvenes). La mención a la identidad europea desaparece al ser un término que supera las fronteras de la UE y se extiende p. e. a Suiza, que tiene identidad europea pero ha quedado excluida de la iniciativa porque no es miembro de la UE.

El objetivo de crear un sentimiento de pertenencia a la UE a través del patrimonio cultural se ha revelado como un intento de crear una identidad cultural que, por una parte, aúne los rasgos culturales significativos y, por otra parte, opere de facto como una identidad política.

#### **4.10. Encaje en la nueva estrategia sobre patrimonio cultural**

El proceso de capilaridad de la dimensión cultural en las políticas de la UE ha convergido hacia un tratamiento integral del patrimonio cultural (material, inmaterial, local, común); y en ese proceso se alude al SPE como una de las acciones a fomentar<sup>53</sup>. El documento principal de esta estrategia es el Informe del Parlamento, de 24 de junio de 2015, “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”<sup>54</sup>. Según se recoge en su Exposición de Motivos “no existe una única definición del término “patrimonio cultural”, sino una variedad de definiciones formales que deben entenderse en el contexto en el que fueron elaboradas”. Como ya se puso de manifiesto al analizar el concepto de patrimonio en la regulación del SPE, la UE acuña un concepto propio para la ocasión, y explica en la Exposición de Motivos del Informe que “a los efectos del presente informe, el término “patrimonio cultural” se refiere al patrimonio cultural material (móvil, inmóvil y



sumergido), al patrimonio cultural inmaterial (tradiciones orales, partes del espectáculo, rituales) y al patrimonio cultural digital”.

El Informe trae causa de la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de julio de 2014, “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”<sup>55</sup>. Entre otras cuestiones la Comisión resuelve la dicotomía entre patrimonio cultural local y común definiendo la identidad cultural de la UE como un agregado de las partes en los siguientes términos: “no existe ninguna contradicción entre las responsabilidades nacionales y la acción de la UE: el patrimonio es siempre a la vez local y europeo. Se ha forjado no solo en el tiempo, sino también a través de fronteras y comunidades. El patrimonio está formado por historias locales que juntas configuran la historia de Europa”. En palabras de Carballeira Rivera “la cultura europea es ahora la suma de los patrimonios nacionales de sus Estados” (Carballeira Rivera, 2016: 309).

El cambio de enfoque se traslada al SPE, que experimenta todas las mutaciones del concepto identidad cultural europeo y las manifiesta en tres fases: en la primera fase encarna los valores democráticos y derechos universales inherentes a Europa; en la segunda fase expresa la diversidad cultural europea; y tras la nueva estrategia de la UE, se convierte en testimonio material de la historia de Europa, o en valor simbólico para la UE. En el diseño de esta nueva política sobre el patrimonio cultural de la UE, el SPE incrementa su protagonismo y pasa a simbolizar la identidad común<sup>56</sup>. Esta nueva proyección del SPE perfila una UE que abandona paulatinamente el vínculo entre patrimonio cultural y diversidad nacional, y despeja el camino para construir la noción de patrimonio cultural de importancia europea, y afianzar el concepto de identidad de la UE.

107

## **5. CONCLUSIÓN FINAL**

La identidad de la UE surge débil por el origen marcadamente económico que tuvo la Comunidad. Con el paso del tiempo se ha configurado como una identidad complementaria que no sustituye a las identidades nacionales, y que presenta dos dimensiones diferenciadas. Una en sentido amplio, de naturaleza cultural y civilizatoria, integrada por las características culturales que comparten los ciudadanos de la mayoría de los Estados miembros. Y otra en sentido estricto, de naturaleza integradora, referida sólo al grado de identificación de los Estados miembros y de sus nacionales con el proceso de integración en la UE.

La evolución de la UE en el ámbito de la cultura transitó de la indiferencia inicial al reconocimiento de la importancia de la dimensión cultural en el proceso de integración, tras el fracaso de la denominada *Constitución Europea*. A partir de 2007 el elemento cultural se perfila ya como la herramienta más adecuada para reforzar la identidad y ciudadanía europeas. La competencia no exclusiva atribuida a la UE, ha posibilitado la

superación de las reticencias nacionales, y ha permitido a las instituciones europeas adoptar una *Agenda Europea para la Cultura* dotada de acciones complementarias a las ejecutadas por los Estados miembros. En este devenir, el reconocimiento de la riqueza y pluralidad del patrimonio cultural de los Estados miembros, se ha revelado como una pieza clave para la configuración de un espacio cultural común representativo de la identidad europea y, por ello, la protección del patrimonio cultural se ha convertido en acción prioritaria de la UE dentro del proceso de integración.

En el contexto descrito el SPE surge como una acción cultural, aparentemente neutra, que pretende ensalzar y visibilizar el patrimonio histórico-artístico de los Estados miembros. No obstante, tanto el análisis de su regulación, como la relación de sitios que han resultado merecedores del distintivo, perfilan con claridad una finalidad diferente, de orientación más política que cultural. Los objetivos que realmente persigue esta acción de la UE son dos: la creación de una identidad constitucional europea, a través del denominado patrimonio común de importancia europea; y la promoción de la diversidad cultural de los Estados miembros a través del diálogo intercultural. Para lograrlos se instrumentaliza el patrimonio de los Estados miembros (sitios), atribuyéndole un valor europeo agregado que los convierte en símbolos de la historia de la UE y los vincula de forma artificial al proceso de consolidación de la UE como comunidad política. La instrumentalización del patrimonio cultural de los Estados, sin duda eficaz a corto plazo, no parece el modo más adecuado para afianzar una identidad ciudadana propia en el seno de la UE. La UE debe ahondar en su proceso de integración y esforzarse en lograr la definición de un marco cultural propia que, sin complejos, ampare y promueva el desarrollo de una identidad política.

108

## BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO BUENO, E. (1993): “La circulación comunitaria de bienes culturales: de Roma a Maastricht”, *Urbanismo y Conservación de Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Actas Congreso Internacional celebrado en Cáceres el 25, 26 y 27 de septiembre de 1992)*, Asamblea de Extremadura, pp. 341-357.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, T. (2013): “El espacio cultural europeo”, *Cuadernos de Derecho de la Cultura*, núm. 3, pp. 1-26.

BECERRIL ATIENZA, B. (2011): “La disposición cultural de los Tratados. Estudio del artículo 167 TFUE y de las modificaciones realizadas por el Tratado de Lisboa”, en DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (Dir.), *La UNESCO y la protección internacional de la Cultura en el espacio Iberoamericano*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, pp. 391-424.



- CARBALLEIRA RIVERA, T. (2016): “El Sello de Patrimonio Europeo. Una acción entre cultura y ciudadanía”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, septiembre-diciembre, pp. 295-320.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2003): “Los derechos culturales en la Unión Europea. Desde el Tratado de Maastricht hasta el proyecto de Constitución”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 1, pp. 109-124.
- GARCÍA SÁNCHEZ, A. (2005): “El eurocentrismo, el patrimonio histórico y cultural de los países de la UE y sus posibles problemas”, *HAOL*, núm. 6, pp. 78-92.
- GÓMEZ ROSENDO DEL TORO, A. (2006): *El Derecho de autor en la Unión Europea*, Fundación Autor, Madrid.
- GONZÁLEZ MORENO, B. (2010): “El patrimonio cultural en el Derecho europeo”, *Derecho y Religión*, núm. 5, pp. 27-58.
- HERRERO, F. (2004): *La Cultura en el Tratado de la Constitución para Europa*, Lex Nova, Madrid.
- LAUREANO, A. (2018): “Cultura e património cultural da União Europeia: realidades ou ficções do direito?”, *Relações internacionais no mundo atual*, vol. I, núm. 21, pp. 144-160.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1992): “La movilidad del Patrimonio Histórico Español en la Comunidad Europea”, *Revista Española de Derecho Administrativo* (Civitas), núm. 75, pp. 359-380.
- MAGÁN PERALES, J. M. A. (2001): *La circulación ilícita de bienes culturales*, Lex Nova, Madrid.
- MANGAS MARTÍN, A. (2008): “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Fundación de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico-Manuel Giménez Abad/Parlamento de Navarra, pp. 1-14.
- MANGAS MARTÍN, A. (2010): “Las competencias de la Unión Europea”, en MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, pp. 47-63.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2000): “Cultura y Derecho (perspectiva europea y perspectiva estatal)”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 273-316.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1995): “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, núm. 1, pp. 171-190.

PAGANONI, C. (2015): “Cultural heritage in the discourse of European institutions”, *Language culture mediazioni*, vol. II, núm. 1, pp. 24-48.

PÉREZ-BUSTAMANTE YÁBAR, D. (2011): *La política cultural de la Unión Europea: los fundamentos económicos e institucionales*, Dykinson, Madrid.

PRIETO DE PEDRO, J. (1997): “Identidad europea y Tratado de Maastricht. Por un proyecto europeo más cultural”, *Una nueva política social y económica para Europa*, Sistema, Madrid, pp. 474-494.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2005): “Reflexiones en torno a la evolución de la intervención comunitaria en el Derecho de la Cultura: el papel del Patrimonio Cultural en el proceso de integración y el correspondientes a las instituciones europeas en la salvaguarda”, *Cuadernos de Derecho público*, núm. 24, pp. 71-110.

SAN MARTÍN, J., (2006): “Europa como cultura”, *Recerca, Revista di pensament i analisi*, núm. 6, pp. 19-36.

SPOHN, W., (2005): “National Identities and Collective Memory in an Enlarged Europe” en Eder K. y Spohn W. (ed.), *Collective Memory and European Identity. The Effects of Integration and Enlargement*, Aldershot, Ashgate, pp. 113-145.

VAQUER CABALLERÍA, M., (1998): *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

ZAPATERO, A., (2007): “Evolución del régimen de la cultura en la Comunidad Europea”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R., y PRIETO DE PEDRO, J. (Dir.), *Cultura y Comercio en la comunidad internacional*, Colección Escuela Diplomática, núm. 13, Madrid, pp. 179-212.

ZELONIKA, J. (2006): *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, New York.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Como destaca Martín Rebollo, “Europa ha sido, ante todo, el mayor y más grande centro de creación humana, una unidad cultural formada por el crisol de varias culturas sobre el basamento, fundamentalmente, de sus raíces romanas y cristianas donde han vivido y dejado su huella para todos filósofos, científicos, pintores, músicos, humanistas, historiadores, literatos, políticos y hombres de Estado cuya obra es ya patrimonio de toda la humanidad” (Martín Rebollo, 2000: 4189).

<sup>2</sup> El art. 3 del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) establece que “La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”. En la redacción dada a este precepto la UE reconoce que la diversidad cultural propia los Estado miembros coexiste con una herencia cultural común que pertenece por igual a todos los ciudadanos europeos.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, (COM, 2014, 477 final).

<sup>4</sup> Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de diciembre de 2010, DOC 267 de 1.10.2010, p. 52.

<sup>5</sup> En palabras de San Martín (2006: 34), sobre Europa “(...) por eso el Viejo Continente es un maravilloso equilibrio de diferencias y tendencia hacia la convergencia”.

111

<sup>6</sup> Sobre el reconocimiento de una cultura europea López Ramón señala que se produce “por agregación de fenómenos históricos similares” (López Ramón, 1992: 359); y Gómez Rosendo del Toro (2006: 22) afirma que “Por definición, la cultura de Europa no es unívoca” (Gómez Rosendo del Toro, 2006: 22).

<sup>7</sup> “Esta variedad de culturas en el marco de una misma civilización europea, esta vinculación a valores y a principios comunes, esta aproximación de las concepciones de la vida, esta conciencia de poseer en común intereses específicos y esta determinación a participar en la construcción de Europa dan a la identidad europea su carácter original y su propio dinamismo”. *Declaración sobre la identidad europea* núm. I, 3.

<sup>8</sup> Este lema se utilizó por primera vez en el año 2000 e identifica la manera en que los europeos se han unido, formando la UE, para trabajar a favor de la paz y la prosperidad, beneficiándose al mismo tiempo de la gran diversidad de culturas, tradiciones y lenguas del continente. Puede consultarse en [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_es) [Fecha última consulta: 10.04.2024].

<sup>9</sup> Sánchez-Mesa afirma que, identificado dicho núcleo duro del patrimonio europeo, cabría reconocer mayores competencias a la Comunidad (Sánchez-Mesa, 2005: 106-108).

<sup>10</sup> Entre las iniciativas más importantes destacan las Capitales Europeas de la Cultura (1985), para demostrar el valor de la cultura como motor de desarrollo económico y social; las Jornadas Europeas del Patrimonio (1999), para poner en valor la diversidad y riqueza del patrimonio de los Estados miembros; el Premio de la UE de Patrimonio Cultural (2002), para promover las buenas prácticas en materia de conservación, educación y fomento de la cultura; y el Sello de Patrimonio Europeo (2007), para reforzar el sentimiento de pertenencia a la UE de sus ciudadanos y ensalzar la diversidad nacional y regional.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, (COM, 2014, 477 final).

<sup>12</sup> El 17 de mayo de 2017 se publicó la *Decisión 2017/864/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018)* con el objetivo de promover en la ciudadanía los valores que subyacen en el patrimonio cultural y que lo hacen un instrumento fundamental del desarrollo de la sociedad europea. Su objetivo principal fue fomentar el intercambio y la valoración del patrimonio cultural de Europa como recurso compartido, sensibilizar acerca de la historia y los valores comunes y reforzar un sentimiento de pertenencia a un espacio europeo común.

<sup>13</sup> De conformidad con el Preámbulo del TUE, a partir de la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, “se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”.

<sup>14</sup> La *Capital Europea de la Cultura* (1985) creada para demostrar el valor de la cultura como motor de desarrollo económico y social; y las *Jornadas Europeas del Patrimonio (Open Doors Day, 1999)* creadas para poner en valor la diversidad y riqueza del patrimonio de los Estados miembros. A destacar también el *Premio al Patrimonio Cultural* (2002) que muestra las buenas prácticas en materia de conservación, educación y fomento de la cultura.

<sup>15</sup> Como ya se ha señalado, hasta ese momento la UE había venido desarrollando su actuación en el ámbito de la cultura a través de dos vías: su relación con el mercado interior y el recurso al artículo 308 TCE, para cuya aplicación únicamente se exigía la existencia de un nexo fundamental entre la acción que era necesario emprender y la realización de algún objetivo del Tratado.

112

<sup>16</sup> Como destaca Martín y Pérez de Nanclares, la atribución expresa que en materia cultural realiza el *Tratado de Maastricht* se refiere a una competencia que la Comunidad comparte con los Estados, por la que si fuera necesario apoyará y completará la acción llevada a cabo por éstos, y cuyo ejercicio no despoja a los mismos de ninguna atribución; por tanto, Las intervenciones comunitarias en política cultural son, en todo caso, subsidiarias de la actuación estatal, gozando esta última de preferencia (Martín y Pérez de Nanclares, 1995: 171-189).

<sup>17</sup> Sánchez-Mesa señala que tras el *Tratado de Maastricht* se produce una “comunitarización” de la cultura dentro del proyecto de integración europea (Sánchez-Mesa, 2005:151).

<sup>18</sup> La versión consolidada del texto convierte el art.128 en el art. 151.

<sup>19</sup> Se añadió un inciso cuarto por el que “La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas”. La nueva redacción implicó una obligación para las instituciones comunitarias consistente en tener que motivar los actos que comporten algún elemento de índole cultural, no pudiendo perjudicar en ningún caso a la diversidad.

<sup>20</sup> Atendiendo a los ámbitos de actuación establecidos Becerril Atienza considera que la inactividad cultural de la UE ya sólo podrá justificarse por falta de recursos económicos, ausencia de voluntad política o porque no se cumplan las exigencias del principio de subsidiariedad (Becerril Atienza , 2011: 407).

<sup>21</sup> Prieto de Pedro considera que, a partir de este momento, se reconoce la existencia de un patrimonio que es especialmente característico de la cultura europea, que porta específicamente identidad europea. No obstante, el TFUE no establece los criterios que determinan cuándo un bien posee interés desde el punto de vista de la cultura europea, por lo que dependerá de la concreción que haga la UE (Prieto de Pedro, 1997:481).

<sup>22</sup> Informe de la Comisión de 1996: “La consideración de aspectos culturales en la acción de la Comunidad Europea” [COM (96) 160 final], 10-04-96.



<sup>23</sup> Magán Perales lo califica de “principio integrador” al interpretar que, en virtud del artículo 167.4 TFUE, la conservación y protección de los bienes culturales ya no queda reducida al ámbito de las medidas de fomento y recomendaciones, sino que se extiende al resto de políticas de la UE (Magán Perales, 2001:398).

<sup>24</sup> Arts. 1, 3 y 5 de la *Convención Cultural Europea*.

<sup>25</sup> Hasta la fecha el Consejo de Europa ha adoptado seis convenciones en materia de patrimonio cultural. La lista completa puede consultarse en <http://conventions.coe.int/treaty/commum/liste> [Fecha última consulta: 02.03.2024].

<sup>26</sup> El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* fue firmado en Roma, el 29 de octubre de 2004. No obstante, su rechazo por parte de los ciudadanos de Francia y Holanda paralizó su entrada en vigor que estaba prevista para el 1 de noviembre de 2006. Sobre el tratamiento de la cultura y el patrimonio cultural en el *Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa*, v. Sánchez-Mesa (2005: 90-92) y Herrero (2004: 34-35).

<sup>27</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de mayo de 2007: “Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización” [COM (2007) 242 final]. Por medio de la Agenda Europea para la Cultura, se definen tres acciones: la promoción de la diversidad cultural y del diálogo intercultural (mejorando la movilidad transfronteriza de artistas y trabajadores del sector cultural, así como de las obras de arte); la promoción de la cultura como factor de crecimiento, innovación y creatividad en el marco del proceso de Lisboa (y su sucesora la Estrategia Europa 2020); la promoción de la cultura como un elemento crucial en las relaciones internacionales de la UE (en tanto que parte también de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales).

113

<sup>28</sup> En opinión de Zapatero, “mientras que el objetivo de las políticas comunitarias es, en general, la unificación, la armonización, la supresión de obstáculos o discriminaciones por razón de nacionalidad, cuando se trata de la cultura el enfoque es todo lo contrario, levantar barreras, proteger diversidades, fomentar lenguas y tradiciones” (Zapatero, 2007: 155).

<sup>29</sup> Como así se refleja en el Preámbulo de la Decisión (2): “Una mejor comprensión y apreciación, especialmente entre los jóvenes, de su patrimonio compartido a la vez que diverso, ayudaría a consolidar el sentimiento de pertenencia a la Unión y reforzaría el diálogo intercultural. Es, por lo tanto, importante promover un mayor acceso al patrimonio cultural y aumentar su dimensión europea”.

<sup>30</sup> El SPE se concibe como una iniciativa complementaria y no coincidente con la Lista del Patrimonio Mundial y la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, y los Itinerarios Culturales Europeos del Consejo de Europa. Así se contempla en el Preámbulo de la Decisión (8): “El Sello debe aspirar a conseguir un valor añadido y complementariedades con respecto a otras iniciativas, como la Lista del Patrimonio Mundial y la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, ambas de la UNESCO, y los Itinerarios Culturales Europeos del Consejo de Europa. Su valor añadido debe basarse en la contribución de los sitios seleccionados a la historia y la cultura europeas, incluida la construcción de la Unión, en una dimensión educativa clara que llegue a los ciudadanos, en especial los jóvenes, y en el establecimiento de redes entre los sitios para compartir experiencias y buenas prácticas. La acción debe centrarse principalmente en la promoción y el acceso de los sitios, y en la calidad de la información y de las actividades propuestas, más que en la conservación de los mismos cuya garantía debe corresponder a los regímenes de conservación ya existentes”.

<sup>31</sup> El proceso de tramitación que se reproduce a continuación es una síntesis del que se encuentra a disposición y puede consultarse en la página web del Ministerio de Cultura y Deporte español a través del

enlace <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/patrimonio/mc/patrimonio-union-europea/sello.html> [Consulta: 07-04-2024].

<sup>32</sup> En el año 2007 obtuvieron el SPE tres sitios emplazados en Suiza: la Catedral de San Pedro en Ginebra, el Castillo de La Sarraz y el Hospicio de San Gotardo.

<sup>33</sup> En el año 2007 obtuvieron el SPE cuatro sitios españoles: el Cabo Finisterre, el Real Monasterio de Yuste, el Archivo de la Corona de Aragón y la Residencia de Estudiantes de Madrid.

<sup>34</sup> En el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto, Bruselas, 9 de marzo de 2010, SEC (2010), 198, se hace constar que “la brecha entre la UE y sus ciudadanos es un problema vasto y complejo que ni puede solucionarse ni será solucionado tan solo mediante el SPE. Diversas iniciativas se ocupan de esta cuestión por medios complementarios, y es importante insistir en que el Sello no tendrá sin duda la misma repercusión que, por ejemplo, los intercambios de estudiantes o el aprendizaje de lenguas”.

<sup>35</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: “Resumen de la evaluación de impacto”, Bruselas, 9 de marzo de 2010, cit.

<sup>36</sup> Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo, Bruselas, 9 de marzo de 2010, COM (2010).

<sup>37</sup> Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo, Bruselas, 9 de marzo de 2010, COM (2010), 76 final.

<sup>38</sup> Comité de las Regiones otorgado en la 85ª sesión de 9 y 10 de junio de 2010 (2010/C 267/11).

<sup>39</sup> Posición (UE) 9/2011 del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo adoptada por el Consejo el 19 de julio de 2011, (2011/C 285 E/01).

<sup>40</sup> El informe de impacto y documentos anejos puede consultarse en la lista de evaluaciones de impacto de 2010 en el enlace <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia-carried-out/cia-2010-htm#eac> [Consulta: 12-01-2024].

<sup>41</sup> Documento de trabajo de la Comisión de 9 de marzo de 2010, cit.

<sup>42</sup> Art. 4 de la Decisión: “La acción estará abierta a la participación de los Estados miembros, con carácter voluntario”.

<sup>43</sup> Como destaca Carballeira Rivera, “los bienes culturales de los Estados miembros no son la preocupación de la Unión Europea pues ni el SPE se circunscribe a ellos ni se busca imitar otras distinciones internacionales de este perfil. Antes bien, como se declara en el art. 5 de la Decisión, interesa buscar un espacio propio que evite la reincidencia del pronunciamiento o la falta de originalidad” (Carballeira Rivera, 2016: 314).

<sup>44</sup> Como señala la Decisión en su Preámbulo (8): “El Sello debe aspirar a conseguir un valor añadido y complementariedades con respecto a otras iniciativas, como la Lista del Patrimonio Mundial y la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, ambas de la UNESCO, y los Itinerarios Culturales Europeos del Consejo de Europa. Su valor añadido debe basarse en la contribución de los sitios



seleccionados a la historia y la cultura europeas, incluida la construcción de la Unión, en una dimensión educativa clara que llegue a los ciudadanos, en especial los jóvenes, y en el establecimiento de redes entre los sitios para compartir experiencias y buenas prácticas. La acción debe centrarse principalmente en la promoción y el acceso de los sitios, y en la calidad de la información y de las actividades propuestas, más que en la conservación de los mismos cuya garantía debe corresponder a los regímenes de conservación ya existentes”.

<sup>45</sup> Los cuatro miembros que le corresponden al Consejo son propuestos por los propios Estados conforme a lo establecido en la Decisión de 1 de diciembre de 2011 sobre las disposiciones prácticas y de procedimiento aplicables al nombramiento por el Consejo de cuatro miembros del Comité Europeo para la acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo (2011/831/UE).

<sup>46</sup> El Proyecto de actuación, según relata el art. 7.b), se compone de toda una serie de estrategias a corto plazo que deberán entablar los Estados titulares con el fin de promocionar y visibilizar el sitio SPE. Incluye la organización de actividades educativas, la promoción del multilingüismo y la accesibilidad al sitio en diversas lenguas, la creación de redes de intercambio con otros sitios seleccionados, la realización de actividades apropiadas de información, señalización, uso de tecnologías y formación del personal para promover una mayor sensibilización y notoriedad del sitio así como la organización de actividades artísticas y culturales que estimulen la movilidad de profesionales de la cultura, artistas y colecciones europeas, el diálogo intercultural y fomenten los vínculos entre el patrimonio y la creación y creatividad contemporáneas.

115

<sup>47</sup> Conforme dispone el art. 7 c), el Plan de trabajo debe reflejar las acciones previstas a medio plazo para garantizar la conservación del sitio y su transmisión a futuras generaciones, la calidad de los servicios de recepción, como la presentación histórica, la información a los visitantes y la señalización y el acceso más amplio posible al público concediendo una atención especial a los jóvenes, otorgándoles en particular un acceso preferente al sitio. También se establecerá la gestión del sitio de acuerdo con criterios medioambientales y la promoción como destino turístico sostenible.

<sup>48</sup> El art. 19 de la Decisión establece varios sistemas de participación y una preselección de candidatos hasta 2015. De modo que los que no presentaron candidaturas en el 2006 (5 países) podían presentar cuatro sitios en el 2013 y los que presentaron candidaturas en el proceso intergubernamental (18 países) podían presentar cuatro en el 2014.

<sup>49</sup> Propuesta que se incluyó en el Documento de trabajo de la Comisión de 9 de marzo de 2010, cit.

<sup>50</sup> La relación completa desglosada por convocatorias, que incluye la ubicación geográfica y una breve reseña de cada sitio puede consultarse en la página web del Ministerio de Cultura y Deporte español a través del enlace <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/patrimonio/mc/patrimonio-union-europea/sello.html> [Consulta: 12-04-2024].

<sup>51</sup> Concluye Carballeira Rivera que “a primera vista, todos los sitios elegidos tienen un componente histórico-cultural, que suele coincidir con patrimonio cultural de los Estados miembros; y ninguno ha sido objeto de reconocimiento alguno por otros organismos internacionales. En cuanto a las líneas de selección destaca tres: política (sitios bélicos, firma de Tratados, valores democráticos); artística (esencialmente, música y edificios emblemáticos) y científica (bibliotecas y archivos, universidades y lugares de desarrollo científico)” (Carballeira Rivera, 2016: 318).

<sup>52</sup> El Hospital de partisanos de Franja (Eslovenia) fue escogido por su condición de símbolo de los valores humanos en momentos de conflictos bélicos al representar la fortaleza humana y la solidaridad durante la ocupación nazi. La Casa-Museo de Alcide de Gasperi (Italia) fue escogida porque inspira los valores democráticos de la UE representados por su historia transfronteriza y su ubicación entre las culturas italiana

y alemana. Y el astillero histórico de Gdansk (Polonia) fue escogido por simbolizar el movimiento social de Solidaridad y ser el ejemplo de la libertad y la liberación de Polonia del régimen comunista.

<sup>53</sup> En las Conclusiones del Consejo, de 21 de mayo de 2014, sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible (2014/C 183/08) insta expresamente a los Estados miembros y a la Comisión a que “sigan respaldando la actuación de la UE en pro del Sello de Patrimonio Europeo”. Un sentido similar se observa en las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2014 sobre gobernanza participativa del patrimonio cultural y el Plan de trabajo en materia de cultura para el período 2015-2018, así como el año europeo del Patrimonio cultural (2014/C 463/01).

<sup>54</sup> Informe del Parlamento: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, de 24 de junio de 2015 (2014/2149/INI).

<sup>55</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, de 22 de julio de 2014, (COM, 2014, 477 final).

<sup>56</sup> En palabras de la Comisión “la acción de la UE presta una atención especial a preservar la memoria de los principales acontecimientos de la historia de la integración europea, y, en particular, aquellos trágicos acontecimientos, como los relacionados con las guerras mundiales, que trascienden la historia de cada uno de los Estados europeos”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo”, cit.

