COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.8.2020
COM(2020) 372 final

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

Evaluación del Sello de Patrimonio Europeo

{SWD(2020) 161 final}

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

Evaluación del Sello de Patrimonio Europeo

El Sello de Patrimonio Europeo (el «Sello») es una acción de la Unión Europea[1] que pretende contribuir al refuerzo del sentimiento de pertenencia a la Unión de sus ciudadanos, en especial de los jóvenes, sobre la base de valores y elementos compartidos de historia y patrimonio cultural europeos, así como de la valoración de la diversidad nacional y regional. La acción se centra en la historia y los valores europeos comunes y contribuye a reforzar el diálogo intercultural; pone menos énfasis en la preservación de los sitios. Todos los Estados miembros participan en la acción, con la excepción de Irlanda y Suecia[2].

A día de hoy, la Comisión ha concedido el Sello de Patrimonio Europeo a cuarenta y ocho sitios por su valor simbólico, el papel que han desempeñado en la historia de Europa y las actividades que ofrecen **para acercar la Unión Europea a sus ciudadanos.** A efectos de la acción, por «sitios» se entienden los monumentos, sitios naturales, subacuáticos, arqueológicos, industriales o urbanos, paisajes culturales y lugares de memoria, así como los bienes y objetos culturales y el patrimonio inmaterial, asociados a un lugar, incluido el patrimonio contemporáneo. El Sello de Patrimonio Europeo no cuenta con una dotación económica.

La Comisión ejecuta la acción del Sello de Patrimonio Europeo con el apoyo de un Comité europeo de expertos independientes para llevar a cabo la selección y supervisión a escala de la Unión.

El presente informe de **evaluación** del Sello de Patrimonio Europeo se presenta de conformidad con el artículo 18 de la Decisión n.º 1194/2011/UE[3] y va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD) en el que se presentan todos los datos. El informe se basa en 102 respuestas recibidas de las partes interesadas en el marco de una consulta pública. La evaluación valora los progresos realizados en la ejecución de la acción durante sus **primeros seis años de vida (2011–2017)**, con objeto de desarrollarla más para que alcance su pleno potencial y para que dé un importante paso adelante. La evaluación examina cinco criterios: pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia y valor añadido europeo, tal como establece la Comisión en sus directrices para la mejora de la legislación[4].

En general, la evaluación indica que **la acción del Sello de Patrimonio Europeo sigue siendo pertinente para las necesidades actuales de la Unión Europea** y encaja en la línea de la Nueva Agenda Europea para la Cultura[5] y el renovado interés en la cultura y el

[1] Decisión n.º 1194/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por la que se establece una acción de la Unión Europea relativa al Sello de Patrimonio Europeo (DO L 303 de 22.11.2011, p. 1).

[2] El Reino Unido formaba parte de la UE en el momento en que se llevó a cabo la evaluación, pero no participaba en la acción relativa al Sello de Patrimonio Europeo.

[3] DO L 303 de 22.11.2011, p. 1.

[4] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es.

[5] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Nueva Agenda europea para la cultura», COM(2018) 267 final de 22.5.2018.

patrimonio cultural entre los ciudadanos de la Unión Europea, tal como atestigua la elevada participación registrada en el Año Europeo del Patrimonio Cultural de 2018. Las conclusiones de esta evaluación, que se presentan pormenorizadamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD), indican que la acción debe desarrollarse más sin que su alcance geográfico rebase las fronteras de la Unión hasta que esté más consolidada dentro de su propio territorio.

1. Pertinencia

Esta evaluación muestra en sus conclusiones que el Sello de Patrimonio Europeo es **pertinente para el renovado interés en la cultura y el patrimonio cultural** entre los ciudadanos de la UE. Facilitar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en toda la Unión es de gran pertinencia para la necesaria cooperación europea en el ámbito de la cultura y el patrimonio cultural. Es la mejor manera de desarrollar una comprensión y unas prácticas profesionales, y de consolidar las conexiones de igual a igual en Europa. Sin embargo, durante los primeros años de ejecución, **la acción todavía no ha alcanzado este potencial**, y no todos los Estados miembros participan en ella.

- La Comisión seguirá desarrollando la acción y redoblará los esfuerzos para involucrar a todos los Estados miembros.

2. Coherencia

La evaluación puso de relieve que el Sello de Patrimonio Europeo constituye una **iniciativa distintiva en la UE**. El Sello de Patrimonio Europeo hace menos hincapié en la conservación de los sitios y se centra en cambio en sensibilizar a los ciudadanos europeos sobre la historia y la cultura de Europa. Con respecto a los objetivos, en la evaluación se constató también que el Sello de Patrimonio Europeo presenta más similitudes con otros programas e iniciativas de la UE en el ámbito cultural que con los programas de la Unesco. No obstante, se identificó cierto riesgo de solapamiento entre el Sello de Patrimonio Europeo y los Itinerarios Culturales del Consejo de Europa.

Debido al **carácter transversal del patrimonio cultural**, el Sello de Patrimonio Europeo abre la puerta a posibles sinergias con las políticas en materia social, económica e internacional. Estos ámbitos podrían desarrollarse como resultado de una colaboración más activa en la elaboración de políticas en el marco de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y el Marco Europeo de Actuación sobre el Patrimonio Cultural[6]. También podrían lograrse ciertas sinergias entre el Sello de Patrimonio Europeo y los programas de la UE en materia de educación y formación, como el programa Erasmus+.

- La Comisión seguirá poniendo el énfasis en la significación europea de los sitios del patrimonio cultural europeo para la historia y la cultura de Europa y/o la construcción de la Unión en tanto que elemento distintivo de la acción y la base para su desarrollo y la consecución de sus objetivos.
- La Comisión tratará de aprovechar las coherencias y sinergias identificadas entre el Sello de Patrimonio Europeo y otras acciones de la UE en los ámbitos de la cultura, la educación y la ciudadanía (por ejemplo, el programa Europa para los Ciudadanos, el programa Erasmus+, DiscoverEU, Capitales Europeas de la Cultura, etc.).

3. Eficiencia y gobernanza

[6] Marco Europeo de Actuación sobre el Patrimonio Cultural, SWD(2018) 491 final de 5.12.2018.

Una **amplia diversidad de sitios**, materiales e inmateriales, individuales y colectivos, nacionales y transnacionales, puede optar a la atribución del Sello de Patrimonio Europeo. La evaluación considera que esto representa **una ventaja a la hora de atraer y unificar diversos sitios candidatos al Sello** y que constituye un rasgo distintivo de la acción, que la diferencia de otras iniciativas en el ámbito del patrimonio cultural. La adopción de **criterios de selección comunes** fue uno de los principales cambios introducidos en 2011, cuando el Sello de Patrimonio Europeo, que era una iniciativa intergubernamental, se transformó en una acción de la Unión. Los criterios de selección comunes garantizan la pertinencia de los sitios para los objetivos del Sello de Patrimonio Europeo, dado que los **sitios designados definen con claridad su significación europea** y se comprometen a llevar a cabo iniciativas destinadas a alcanzar los objetivos de la acción. Asimismo, los criterios de selección comunes han contribuido a conformar la identidad de la acción.

La evaluación puso de manifiesto que, en comparación con otros programas o iniciativas en el ámbito del patrimonio cultural, el criterio de la **significación europea constituye un rasgo distintivo de la acción**, y de hecho es el criterio fundamental para la atribución del Sello de Patrimonio Europeo. Sin embargo, en la evaluación se constató que una gran parte de los sitios candidatos **tiene dificultades a la hora de desarrollar un discurso narrativo europeo**.

- La Comisión procurará prestar apoyo a posibles sitios candidatos a la atribución del Sello, así como a los sitios a los que ya se les ha concedido, para que desarrollen su discurso narrativo europeo y cumplan el criterio de la significación europea, ahora y en el futuro.

La evaluación constató que, si bien el **potencial para la cooperación y el establecimiento de redes temáticas** está incluido en las categorías de acceso, todavía no se ha aprovechado plenamente. Entre 2013 y 2017, el Sello se concedió mayoritariamente a sitios individuales, principalmente edificios históricos, patrimonio arquitectónico y documental y lugares de memoria y, antes de 2018, solo un sitio transnacional y otro temático lo habían obtenido.

- La Comisión redoblará sus esfuerzos para promover la cooperación y el establecimiento de redes entre los Estados miembros, con miras a conceder el Sello a un mayor número de sitios temáticos nacionales y transnacionales.

La evaluación de impacto de la acción reconoció que un **proceso de selección en dos fases**, a saber, una preselección a nivel nacional en primer lugar, y a continuación una selección a nivel de la Unión, garantizaría una distribución geográfica equitativa del Sello en el conjunto de la UE. La evaluación concluyó que la distribución geográfica de los sitios que poseen el Sello de Patrimonio Europeo sigue siendo desequilibrada tras los primeros años de aplicación de la acción, con un mayor número de sitios con el Sello en Estados más grandes.

- La Comisión alentará a todos los Estados miembros a participar en la acción y promoverá las candidaturas de los Estados miembros participantes que todavía no cuenten con un sitio designado.

La selección de sitios para la atribución del Sello implica dos fases: una preselección de hasta dos sitios a nivel nacional cada dos años; posteriormente, una selección de los sitios por el Comité europeo, bajo la responsabilidad de la Comisión. La evaluación puso de manifiesto que un proceso de selección en dos fases podría resultar poco eficiente, dado que se evalúan todas las solicitudes, incluso aquellas en las que el sitio candidato no muestra con claridad el

valor europeo simbólico en su solicitud. Puesto que cada Estado miembro participante establece sus propios procedimientos y su propio calendario para la preselección de conformidad con el principio de subsidiariedad, esto se traduce en diferentes oportunidades para que los sitios del patrimonio cultural participen en la acción.

La selección de la acción **a nivel europeo con el apoyo del Comité europeo funciona adecuadamente**. Los evaluadores identificaron un ámbito en el que se podía mejorar la eficiencia del proceso de evaluación. El Sello solo puede concederse a un sitio cuya candidatura cumpla los tres criterios. Aunque tres cuartas partes de los sitios no seleccionados no cumplían el criterio de la significación europea y, por lo tanto, no se les podía conceder el Sello, el Comité europeo evaluó cada solicitud con arreglo a los otros dos criterios, a saber, la propuesta del proyecto y la capacidad operativa.

El Comité comunica sus decisiones de selección a los sitios candidatos a través de sus coordinadores nacionales y elabora un informe sobre los sitios preseleccionados, que transmite a la Comisión para su publicación. Los sitios seleccionados consideran esta comunicación y estos comentarios suficientes, mientras que los sitios que no han sido seleccionados preferirían una explicación más individualizada y pormenorizada. Los sitios candidatos que no hayan sido seleccionados para la atribución del Sello en una selección a nivel de la Unión pueden presentar nuevas solicitudes para la preselección a nivel nacional en los años siguientes.

- En las futuras selecciones, la Comisión estudiará formas de mejorar la eficiencia del proceso de selección y de aumentar las oportunidades para que los sitios del patrimonio cultural participen en la acción, facilitando más información.
- La Comisión analizará opciones para agilizar los procesos de selección y evaluación y ofrecer respuestas más pormenorizadas sobre los resultados de la selección. El Comité europeo seguirá evaluando todos los criterios para la atribución del Sello con el objetivo de que la evaluación tenga en cuenta toda la información incluida en la solicitud.

La evaluación cuestiona la eficiencia de las cuotas nacionales, que limitan la selección a un sitio como máximo por Estado miembro por año. Si bien las cuotas pueden haber resultado útiles en las fases iniciales de la acción como una forma de controlar el número de sitios que poseen el Sello, con el tiempo pueden suponer un obstáculo para el desarrollo ulterior de la acción.

- En caso de revisión de la Decisión n.º 1194/2011/UE (fundamento jurídico), la Comisión, en consulta con los Estados miembros, estaría dispuesta a eliminar la cuota nacional de un sitio por Estado miembro.

En la evaluación se constató que los gestores de sitios y el Comité europeo participantes en el ejercicio valoraron positivamente la **primera supervisión de los sitios a los que se había concedido el Sello** llevada a cabo en 2016 con el fin de garantizar el cumplimiento continuado de los criterios, así como del proyecto y del plan de trabajo incluidos en la solicitud presentada. La mayoría de los gestores de sitios acogieron con satisfacción la oportunidad de hacer balance de sus logros y de las mejoras aportadas al funcionamiento del sitio. Según los análisis realizados, la mitad de las recomendaciones formuladas por el Comité europeo durante el proceso de selección se habían aplicado en su totalidad o en parte en el momento de la supervisión. Sin embargo, la supervisión en su formato actual funciona más como una evaluación del funcionamiento que como un procedimiento de supervisión en

sentido estricto. La evaluación expone la necesidad de contar con un marco de supervisión claro con indicadores comunes a fin de que los Estados miembros apliquen un planteamiento coherente al procedimiento de supervisión.

- La Comisión seguirá evaluando y mejorando los procedimientos de supervisión de cara a futuros ejercicios.

La evaluación reveló que la **comunicación del Sello de Patrimonio Europeo al público** es moderada. No todos los sitios han aprovechado la visibilidad y los materiales de marca creados por la Comisión. Asimismo, la comunicación entre los actores implicados en la aplicación de la acción europea, en concreto la Comisión, los coordinadores nacionales y los gestores de sitios, es un aspecto que puede mejorarse. Se están estableciendo redes entre los sitios, y en el marco de la acción cada vez son más las voces que piden que se intensifique la comunicación.

- La Comisión redoblará sus esfuerzos para mejorar las actividades de comunicación sobre la acción europea y promoverá la cooperación y el establecimiento de redes temáticas entre sitios.
- Al amparo del actual Programa Europa Creativa[7], se han asignado fondos a la concepción y la gestión de actividades de establecimiento de redes y de desarrollo de la capacidad para los sitios del Sello de Patrimonio Europeo en 2019 y 2020.

4. Eficacia

La evaluación puso de relieve que, desde su puesta en marcha, la acción del Sello de Patrimonio Europeo ha hecho **progresos en la consecución de sus dos objetivos generales**, a saber, el refuerzo del sentimiento de pertenencia a la Unión de sus ciudadanos y la intensificación del diálogo intercultural. La mayoría de encuestados en la consulta pública que habían visitado sitios con Sello de Patrimonio Europeo conviene en que la visita había reforzado su sentimiento de pertenencia a Europa. Por lo que respecta a la intensificación del diálogo intercultural, las principales trabas a los progresos en la consecución de este objetivo son la comprensión limitada de los gestores de sitios de qué es el diálogo intercultural y las barreras de la comunicación multilingüe.

- La Comisión estudiará la forma de mejorar la comprensión que los gestores de sitios tienen del diálogo intercultural y su compromiso de reforzarlo a fin de contribuir mejor a los objetivos generales de la acción.

La evaluación puso de manifiesto que se han conseguido avances desde la puesta en marcha de la acción a la hora de potenciar la significación europea y el valor simbólico de los sitios y de aumentar su notoriedad y su atractivo a escala europea. A pesar de estos progresos, el desarrollo de un discurso narrativo europeo sigue representando un desafío para algunos de los sitios y la identificación de temas comunes todavía plantea dificultades para la red del Sello de Patrimonio Europeo en su conjunto.

La evaluación también constató avances de cara a 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. Los encuestados en la consulta pública coincidieron en que visitar cualquiera de los sitios con el Sello, de manera directa o virtual

[7] Reglamento (UE) n.º 1295/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 221).

había mejorado su comprensión de la historia y la cultura europeas, así como sus conocimientos sobre la construcción de Europa y su integración.

La evaluación puso de relieve que la mayoría de los sitios han mejorado y aumentado el acceso de los visitantes, también mediante la accesibilidad virtual en otros idiomas. Aunque el Sello se ha añadido de forma satisfactoria a las actividades formativas y de comunicación de los sitios, aún **es necesario desarrollar más actividades educativas** dedicadas al patrimonio cultural común. Muchos sitios se siguen enfrentando al reto de llegar al público local para colaborar con las comunidades locales. Hasta el momento, se ha avanzado poco en el fomento de las sinergias entre el patrimonio cultural y la creatividad y la creación contemporáneas. Asimismo, no se hallaron elementos que indicaran que el Sello contribuye al desarrollo económico y sostenible de las regiones, en especial mediante el turismo cultural, aunque un tercio de los sitios indica que participa en actividades de colaboración con las empresas y las comunidades locales.

Según la evaluación, la mitad de todos los sitios ha puesto en marcha actividades conjuntas con sitios que poseen el Sello de Patrimonio Europeo en otros Estados miembros, como, por ejemplo, exposiciones, conferencias, ponencias, conciertos, talleres y eventos de promoción. Algunos sitios prefieren cooperar con otros que no tienen el Sello para trabajar sobre un tema común, mientras que la mitad de sitios con el Sello querría mejorar la cooperación en el marco de la acción. Las partes interesadas mencionaron de forma explícita su deseo de crear una red del Sello de Patrimonio Europeo como estructura de cooperación.

Los sitios que poseen el Sello indican que **su designación les ha reportado cuantiosos beneficios**, entre los que se cuentan el refuerzo del apoyo local y de la dimensión europea; más cobertura en los medios; una integración más profunda en Europa; más visibilidad y un incremento del número de visitantes. Por otro lado, recibir el Sello de Patrimonio Europeo también conlleva exigencias en cuanto a recursos humanos y financieros para la ejecución de su proyecto.

- La Comisión ha puesto en marcha actividades para contribuir al desarrollo de la capacidad de actuación de los sitios con el Sello a nivel internacional y para ayudar a conseguir los objetivos del Sello de Patrimonio Europeo y a la continuidad de sus resultados, por ejemplo, mediante actividades de formación y la movilidad del personal entre sitios.

5. Valor añadido europeo

El valor añadido que aporta la dimensión europea de la acción, en comparación con la anterior acción intergubernamental, radica principalmente en el hecho de que se pone de relieve la significación europea de los sitios con el Sello del Patrimonio Europeo. Los sitios pueden proporcionar contenido tangible que colma conceptos abstractos como la identidad y los valores europeos. Asimismo, los sitios con el Sello pueden servir de vínculo entre los discursos narrativos europeos y los ciudadanos y los sitios locales. Por lo que respecta al diálogo intercultural, hasta el momento no se ha evidenciado ningún valor añadido europeo determinado. Esto podría deberse a las características de los sitios del patrimonio, que raras veces hacen especial hincapié en actividades que ofrecen grandes posibilidades de apoyar el diálogo intercultural, como se observa en los ámbitos de la sociedad y la cultura, las artes escénicas, los entornos urbanos, etc.

La implicación de la UE se ha traducido en el establecimiento de criterios de selección comunes, así como de procedimientos de selección y vigilancia a nivel europeo. Estos

avances se pueden considerar un considerable valor añadido en comparación con la anterior iniciativa intergubernamental. Los sitios que poseen el Sello de Patrimonio Europeo reconocen el valor añadido europeo en la oportunidad de compartir experiencias y buenas prácticas, aprender los unos de los otros y desarrollar discursos narrativos sobre temas europeos comunes.

La evaluación permitió constatar que la limitación del alcance de la acción (es decir, su enfoque en los sitios) podría constreñir el valor añadido europeo que aporta la acción. Sin embargo, poner término a la acción podría resultar prematuro y enviaría un mensaje negativo a la ciudadanía, y en concreto a las partes interesadas de los sitios y al sector del patrimonio cultural. Los esfuerzos emprendidos por los sitios del Sello de Patrimonio Europeo para poner de relieve su significación europea y sensibilizar a los ciudadanos sufrirían un grave revés.

- La Comisión estudiará otras formas de ampliar el alcance de la acción, en particular mediante el desarrollo y la comunicación de los discursos narrativos europeos de los sitios; la mejora de la cooperación y el establecimiento de redes temáticas entre los sitios del Sello; y la contribución al desarrollo de sus capacidades.