

La UE y el patrimonio cultural: retos pendientes en relación con el patrimonio cultural subacuático¹

M.^a Dolores Blázquez Peinado | Dpto. Derecho Público-Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Jaume I

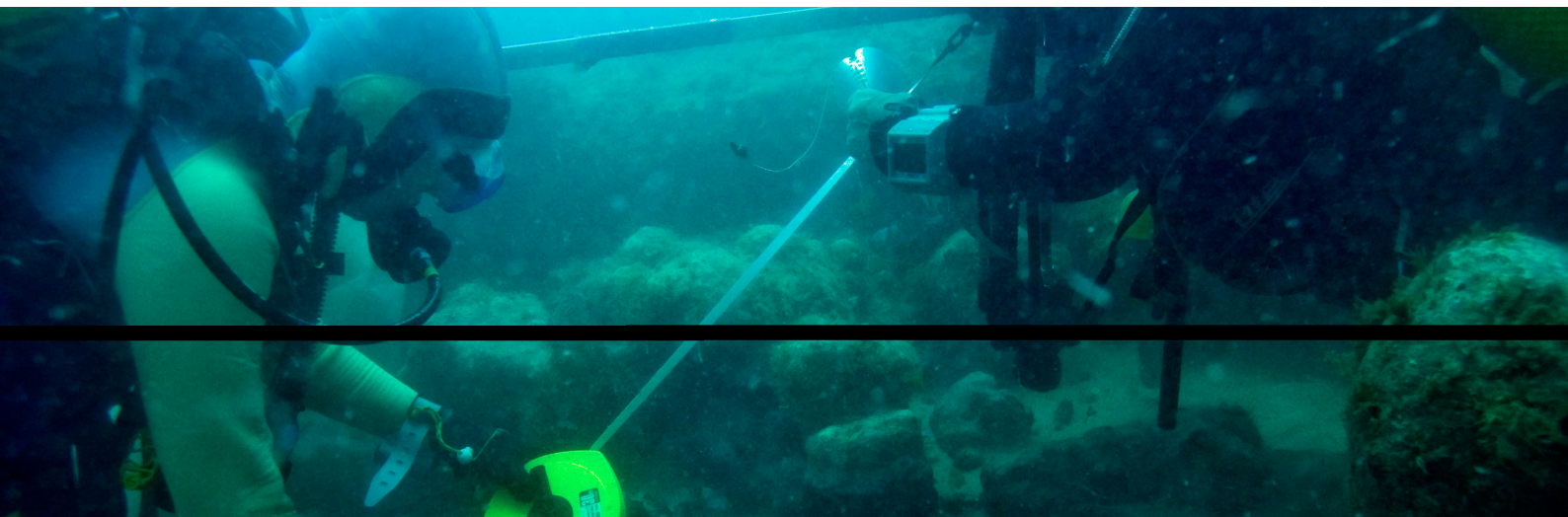
URL de la contribución <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4252>

RESUMEN

El patrimonio cultural material, y dentro de éste, el patrimonio cultural subacuático, se encuentra hoy en día enfrentado a graves amenazas provenientes no sólo de actividades ilícitas, tales como el expolio o el tráfico ilegal de bienes, sino también de actividades perfectamente legales como la planificación urbanística. Estas amenazas requieren una respuesta no solo por parte de los Estados, sino que alcanza también a aquellas organizaciones internacionales con competencias en materia de cultura, principalmente la UNESCO y el Consejo de Europa. En este trabajo pretendemos dar una visión general sobre la protección del patrimonio cultural en el seno de dichas organizaciones. Nos detendremos también en la acción de la Unión Europea en materia de cultura, centrándonos en el patrimonio cultural subacuático. En la medida en que la acción de la Unión Europea puede resultar bastante limitada por lo que a la protección del patrimonio cultural subacuático se refiere, nos fijaremos también en otras políticas o ámbitos de actuación de la Unión Europea que, aunque no tengan como fin último la protección del patrimonio cultural, sí pueden contribuir indirectamente a dicho fin, al proteger otros intereses tales como el medio ambiente, los recursos biológicos marinos o el turismo entre otros.

Palabras clave

Consejo de Europa | Cultura | Derecho | Derecho internacional | ICOMOS | Legislación | Organizaciones internacionales | Patrimonio cultural | Patrimonio cultural subacuático | Política cultural | Protección | UNESCO | Unión Europea |



Sondeos arqueológicos. Pecio de Camposoto (San Fernando, Cádiz), 2008 | foto Fondo Gráfico IAPH (José Manuel Higuera Milena-Castellanos)

The cultural action of the European Union in relation to the underwater archaeological heritage

ABSTRACT

The conservation of cultural heritage must take as a premise the employment of materials and methodologies that try to maintain in mind the criteria of reversibility of the materials used during the phases of the treatment applied. As example of this, the present work shows the works of conservation developed on two sculptures that Gómez-Moreno, in his Monumental Catalogue of Spain. Province of Avila (1900-1901) proposed like made by Alonso Berruguete's workshop. These are two sculptures worked in polychromed wood, that represent the Virgin and St. John Evangelist. They are exposed in the sacristy of the parochial church of San Juan Baptizer, in Muñosancho (Avila). The polychromy has been applied by means of the technology of water gilding and esgrafiado. The conservation of both sculptures was poor. They had fissures in the support, as well as a thick layer of superficial dirt and risk of losses in the polychromy. On the other hand, the existence of wide lacks in the base of the sculptures could produce their collapse. For all this, it is considered as fundamental that the sculptures should recover their stability. For it, it was thought to make prostheses of resin, which are fixed to the original one by means of the employment of powerful magnets. This technology is being used increasingly in conservation of sculptural heritage. With it it is achieved that the volumetric elements (prostheses) added in order that the sculpture recovers its stability are discernible of the original sculpture and their location is reversible.

Key words

Council of Europe | Culture | Legal basis | International Council on Monuments and Sites | International organizations | Cultural heritage | Underwater cultural heritage | Protection | Support | Coordination of competences

Cómo citar: BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. (2019) La Unión Europea y la protección patrimonial: retos pendientes en relación al patrimonio cultural subacuático. *Revista PH* [en línea], n.º 97, junio 2019, pp. 88-116 <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4252>

Enviado: 19/09/2018 | **Aceptado:** 13/06/2019 | **Publicado:** 28/06/2019

INTRODUCCIÓN

1

Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación financiado por la Universitat Jaume I (Convocatoria de ayudas del Plan de Promoción de la investigación de la UJI para el año 2017(UJI-B2017-71). Intereses de España y de la Unión Europea en el ámbito marítimo (con especial referencia al patrimonio cultural). La autora desea agradecer al profesor Mariano Aznar Gómez los oportunos comentarios sobre una versión anterior a este trabajo.

2

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, relativa a una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización [COM(2007) 242 final – no publicada en el Diario Oficial] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A129019>> [Consulta: 13/06/2019].

3

Decisión 2017/864 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017 relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018). DOUE L 131/1 de 20.5.2017 <<https://www.boe.es/doue/2017/131/L00001-00009.pdf>> [Consulta: 13/06/2019].

El patrimonio cultural, tanto material como inmaterial y, en general, la cultura, constituye una riqueza común de todos los europeos. Como diría el nobel de literatura Darío Fo, antes incluso de que Europa estuviera unida en el plano económico, era la cultura lo que unía a todos los países de Europa. En el ámbito concreto de la Unión Europea, la cultura ha desempeñado también un papel importante desde los inicios del proceso de integración. Como ha puesto de manifiesto la Comisión Europea, una de las razones de su éxito ha consistido en su capacidad de respetar la historia, las lenguas y las culturas de los Estados miembros, que son variadas y están entrelazadas, forjando al mismo tiempo unas normas comunes que han garantizado paz, estabilidad, prosperidad y solidaridad². La cultura no es un concepto fácil de definir, en la medida en que engloba un amplio espectro de actividades. Puede hacer referencia a las bellas artes, incluidas distintas obras de arte, y a los bienes y servicios culturales. Desde un punto de vista antropológico, se refiere también a toda una serie de creencias, valores y tradiciones que se expresan a través de la lengua, el arte, la religión o los mitos. Sea como fuere, lo cierto es que la cultura constituye el núcleo del desarrollo humano y de la civilización, y debe considerarse, como han señalado el Consejo y el Parlamento Europeo, un recurso compartido y un bien común que se debe legar a las generaciones futuras³. Pero la cultura, y dentro de ella el patrimonio cultural al que denominamos material (dentro del cual quedaría incluido el patrimonio cultural subacuático), se encuentra hoy en día enfrentada a graves amenazas. Dichas amenazas provienen no sólo de actividades ilícitas, tales como el expolio o el tráfico ilegal de bienes, sino también de actividades humanas perfectamente legales y legítimas, tales como la planificación urbanística o, en el caso del patrimonio subacuático, determinadas actividades pesqueras o la creación de parques eólicos marinos. Es más, la propia polución y el cambio climático pueden considerarse también factores que representan una grave amenaza para el patrimonio cultural.

Todas estas amenazas requieren una respuesta por parte de los Estados donde se encuentra dicho patrimonio, incluyéndose aquí todo tipo de instituciones culturales, públicas o privadas. Pero la preservación y protección del patrimonio cultural también necesita una implicación que trasciende la esfera estatal y alcanza a otros agentes, desde las organizaciones internacionales con competencias en materia de cultura, hasta las organizaciones no gubernamentales, entre las que mencionaremos especialmente el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS). En el ámbito internacional y tras la Segunda Guerra Mundial, dos han sido las principales organizaciones internacionales que han prestado un interés especial a la protección del patrimonio cultural: la UNESCO, como organismo especializado de las Naciones Unidas y, en el ámbito regional, el Consejo de Europa. Desde los más antiguos convenios internacionales firmados en los años cincuenta,

como la “Convención para la Protección del Patrimonio cultural en caso de conflicto armado”, o el “Convenio Cultural Europeo”, los más antiguos firmados en el seno de la UNESCO y del Consejo de Europa respectivamente, hasta los más recientes (firmados en 2005), como la “Convención para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”, en el seno de la UNESCO o el “Convenio sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la sociedad”, en el seno del Consejo de Europa, todos ellos han tenido como objetivo principal la protección del patrimonio cultural en todas o en alguna de sus manifestaciones.

En el ámbito de la Unión Europea, sin embargo, y como pondremos de manifiesto más adelante, la cultura tardó bastante tiempo en abrirse paso y en hacerse un hueco en el derecho originario y no fue hasta el año 1992, con la reforma de los tratados llevada a cabo en Maastricht, que la Unión Europea dedicó un espacio *ex professo* a esta materia.

Hoy, 25 años más tarde, el patrimonio cultural sigue desempeñando un papel importante en la sociedad europea, no solo desde un punto de vista estrictamente cultural, sino también desde la óptica medioambiental, social y económica, como bien común que se debe legar a las generaciones futuras. Así lo ponen de manifiesto las instituciones europeas en los distintos documentos e instrumentos jurídicos en los que se aborda el tema. No en vano, el año 2018 ha sido declarado Año Europeo del Patrimonio cultural por el Consejo y el Parlamento Europeo. Al margen de su importancia simbólica, esta declaración representa una forma eficaz de concienciar al público, difundir información sobre buenas prácticas, promover el debate político, la investigación y la innovación y elaborar estadísticas sobre el impacto social y económico del patrimonio cultural. Sin embargo, pese al reconocimiento de la importancia que posee la cultura y el patrimonio cultural como elementos clave del proceso de integración, y como importantes motores del desarrollo personal, la cohesión social, el crecimiento económico la innovación y la competitividad, la Unión Europea continúa teniendo un papel que podríamos calificar de secundario en la protección del patrimonio cultural. Tratándose del patrimonio cultural subacuático, este papel es, podríamos decir, prácticamente testimonial.

El fin último de este trabajo es extraer unas conclusiones respecto a si la protección del patrimonio cultural subacuático tiene alguna cabida en el marco jurídico que actualmente ofrece la Unión Europea en materia de cultura. A este fin último, sin embargo, no podemos llegar sin realizar previamente una panorámica general sobre la materia en el ámbito de otras organizaciones internacionales, tales como la UNESCO, que es además la única que aborda *ex professo* la protección del patrimonio cultural subacuático, o el Consejo de Europa, que aunque no se refiere de manera explícita al patrimonio cultural subacuático, persigue también, de manera implícita, su protección.

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera se dará una visión general sobre la protección del patrimonio cultural en el seno de las organizaciones internacionales apuntadas. En la segunda ofreceremos una panorámica general sobre la acción de la Unión Europea en materia de cultura, centrándonos en la protección del patrimonio cultural material, que es donde el patrimonio cultural subacuático queda subsumido. Sin embargo, comoquiera que la acción de la Unión Europea específicamente dedicada a la cultura puede resultar bastante limitada por lo que a la protección del patrimonio cultural se refiere, incluido el patrimonio cultural subacuático, nos fijaremos también, y en ello consistirá la tercera parte de este trabajo, en otras políticas o ámbitos de actuación de la Unión Europea que, aunque no tengan como principal finalidad la protección del patrimonio cultural, sí pueden contribuir indirectamente o de manera tangencial a dicho fin, al proteger otros intereses tales como el medio ambiente, los recursos biológicos marinos o el turismo entre otros.

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En este epígrafe aportaremos una panorámica general sobre la acción llevada a cabo en el seno de dos Organizaciones internacionales, de ámbito mundial y regional respectivamente, especialmente implicadas en materia cultural. Nos referimos a la UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y, en el ámbito regional, al Consejo de Europa. Ambas organizaciones empezaron a adoptar acuerdos orientados a la protección del patrimonio cultural material a mediados del s. XX, pero desde principios del s. XXI esta protección se ha extendido también al patrimonio inmaterial. Nos centraremos en los instrumentos jurídicos más importantes, las Convenciones, obligatorias para los Estados partes, sin abordar otros instrumentos jurídicos adoptados en el seno de ambas organizaciones en materia cultural tales como las Cartas, Recomendaciones o las Declaraciones, carentes de valor jurídico vinculante.

La protección del patrimonio cultural en el ámbito de la UNESCO

En el ámbito de la UNESCO existen seis convenciones en vigor en materia cultural. Las cuatro primeras regulan la protección del patrimonio cultural material y solo una de ellas se refiere expresamente al patrimonio cultural subacuático. Nos referiremos a todas ellas en la medida en que esta parte del patrimonio puede considerarse implícitamente comprendida dentro del ámbito de aplicación de las otras tres. No aludiremos sin embargo, a las dos últimas Convenciones, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada en el año 2003 y la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales,

aprobada en 2005, en la medida en que ambas se refieren al patrimonio cultural inmaterial.

Refiriéndonos pues al patrimonio cultural material, la primera convención es la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural en caso de conflicto armado, firmada en La Haya en 1954 y en vigor desde 1956⁴. La Convención establece en su artículo 2.º, una noción de bien cultural reducida y circunscrita a bienes materiales, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos⁵. Asimismo, prevé una protección especial para determinados refugios destinados a preservar bienes culturales muebles o inmuebles considerados de gran importancia bajo determinadas condiciones (artículo 8) y garantiza la inmunidad de determinados bienes culturales bajo protección especial (artículo 9).

La segunda Convención, relativa a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales, fue aprobada en París, en 1970, y entró en vigor en 1972⁶. La Convención considera como bienes culturales una serie de objetos que por razones religiosas o profanas hayan sido designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura el arte o la ciencia y que enumera en su primer artículo⁷. La Convención obliga a las partes a establecer un certificado en el cual el Estado exportador autoriza la exportación de bienes culturales que deberá acompañar a todos los bienes culturales regularmente exportados. Igualmente, respecto de la importación de bienes, los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para impedir la adquisición de bienes culturales procedentes de otro Estado parte en la Convención por los museos y otras instituciones similares situados en su territorio si esos bienes se hubieran exportado ilícitamente.

La tercera Convención, aprobada en 1972, se refiere a la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural⁸. Su principal novedad es que da un tratamiento conjunto a los bienes culturales y naturales, a los que define respectivamente en sus artículos 1.º y 2.º⁹. Los Estados partes en la Convención se obligan a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Para ello se comprometen a instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección del patrimonio cultural y natural dotados de personal y medios adecuados para llevar a cabo las tareas que le incumban. La Convención prevé, en su artículo 8, la creación de un Comité intergubernamental del Patrimonio Mundial, compuesto por Estados partes en la Convención (15 en un principio y 20 posteriormente) cuya misión será, previa elaboración por cada uno de los Estados de un inventario de los bienes del patrimonio cultural y natural situados en su territorio, la elaboración de una Lista del Patrimonio Mundial (artículo 11.2). Esta lista recogerá los

4

BOE núm. 282, de 24 de noviembre de 1960, págs. 16189 a 16194 <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-17562> [Consulta: 13/06/2019]. La Convención cuenta con 115 Estados parte que de común acuerdo han decidido atenuar las consecuencias que podría tener un conflicto armado en los bienes culturales mediante la adopción de una serie de medidas. La Convención posee dos protocolos, uno de 1954, para prevenir la exportación de bienes culturales de un territorio ocupado y otro de 1999, que refuerza la protección otorgada por la Convención de 1954.

5

Según el artículo 2 de la Convención, se considera bien cultural: a) Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos; b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a. tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a; y c) Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a) y b), que se denominarán “centros monumentales”.

6

BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1986, págs. 4869 a 4872 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-3056>> [Consulta: 13/06/2019]. La Convención, que cuenta con 136 Estados parte, se adoptó tras constatarse un incremento permanente de robos experimentado tanto en los museos como en los emplazamientos entre los años 60 y 70.

7

El artículo 1.º se refiere a: a) las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía, y los objetos de interés paleontológico; b) los bienes relacionados con la historia, con inclusión de la historia de las ciencias y de las técnicas, la historia militar y la historia social, así como con la vida de los dirigentes, pensadores, sabios y artistas nacionales y con los acontecimientos de importancia nacional; c) el producto de las excavaciones (tanto autorizadas como clandestinas) o de los descubrimientos arqueológicos; d) los elementos procedentes de la desmembración de monumentos artísticos o históricos y de lugares de interés arqueológico; e) antigüedades que tengan más de 100 años, tales como inscripciones, monedas y sellos grabados, f) el material etnológico; g) los bienes de interés artístico tales como: a) cuadros, pinturas y dibujos hechos enteramente a mano sobre cualquier soporte y en cualquier material (con exclusión de los dibujos industriales y de los artículos manufacturados decorados a mano), b) producciones originales de arte estatuario y de escultura en cualquier material; c) grabados, estampas y litografías originales; d) conjuntos y montajes artísticos originales en cualquier materia; e) manuscritos raros e incunables, libros, documentos y publicaciones antiguos de interés especial (histórico, artístico, científico, literario, etc.) sueltos o en colecciones; f) sellos de correo, sellos fiscales y análogos, sueltos o en colecciones; g) archivos, incluidos los fonográficos, fotográficos y cinematográficos; h) objetos de mobiliario que tengan más de 100 años e instrumentos de música antiguos.

8

BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982, págs. 17883 a 17887 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-16404>> [Consulta: 13/06/2019]. La Convención, que entró en vigor en 1975 y cuenta con 193 Estados partes, fue adoptada tras la constatación de que el patrimonio cultural y natural estaban cada vez más amenazados de destrucción, no solo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica.

9

El artículo 1.º de la Convención considera como patrimonio cultural: a) Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, b) Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia y c) Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. Por su parte, la Convención considera patrimonio natural, en su artículo 2º a) Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas con un valor excepcional desde el punto de vista estético o científico, b) las formaciones geológicas y fisiográficas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas o c) los lugares naturales o zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

10

BOE n.º 55, de 5 de marzo de 2009, págs. 22706-22721 <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-3787> [Consulta: 13/06/2019]. La Convención, que a día de

hoy solo cuenta con 58 miembros, entró en vigor en enero de 2009, una vez que hubo conseguido las 20 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

11

Según el artículo 1.º de la Convención y a los efectos de la misma, por patrimonio cultural subacuático se entiende todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como: (i) los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural; (ii) los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y (iii) los objetos de carácter prehistórico. No se considerará patrimonio cultural subacuático a los cables y tuberías tendidos en el fondo del mar. No se considerará patrimonio cultural subacuático a las instalaciones distintas de los cables y tuberías colocadas en el fondo del mar y todavía en uso.

12

El anexo de la Convención recoge 36 normas relativas a las actividades dirigidas al patrimonio cultural subacuático. En ellas se regulan desde los principios generales hasta como deben llevarse a cabo los proyectos concretos (labores preliminares de evaluación, objetivos, metodología y técnicas, financiación del proyecto, duración, cualificaciones para llevarlo a cabo, conservación, documentación, seguridad de los integrantes de los equipos profesionales, medio ambiente, informes y difusión de los resultados de los proyectos).

13

A propósito de la conservación in situ, consúltase AZNAR GÓMEZ, 2017: 123-161.

bienes que considere que poseen un valor universal excepcional. Junto a esta lista, el Comité será también el encargado de establecer una Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, donde se recojan aquellos bienes que figuren en la lista del patrimonio mundial cuya protección exija grandes trabajos de conservación para los cuales se haya pedido ayuda en virtud de la Convención (artículo 11.4).

La cuarta Convención, aprobada en 2001 y única que tiene que ver específicamente con el objeto último de este trabajo, es la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (en adelante CPCS)¹⁰. La Convención tiene en cuenta las peculiaridades de dicho patrimonio y da por primera vez una definición específica del mismo en su artículo primero¹¹. La Convención establece tres principios fundamentales que deberán respetar los Estados partes en la misma y que están presentes tanto en el articulado como en las normas anejas que forman asimismo parte integrante de la Convención¹². El primero de estos principios se refiere a la obligación de los Estados partes de cooperar entre sí y prestarse asistencia para preservar el patrimonio cultural subacuático en beneficio de la humanidad, incluyendo los restos humanos y los sitios venerados que se hallen bajo el mar (artículo 1, 2.9. y norma 5 del anexo). Esta cooperación implica colaborar en la investigación, excavación, conservación, estudio e intercambio de información en relación con el patrimonio cultural subacuático. El segundo principio se refiere a la conservación *in situ* como opción prioritaria¹³, aunque no única, pues la recuperación de objetos puede autorizarse cuando aporte una contribución significativa a la protección, el conocimiento o el realce del patrimonio cultural subacuático (artículo 2.5 y norma 1 del anexo). El tercer principio se refiere a la prohibición de explotar comercialmente el patrimonio cultural con fines de lucro o especulativos y de diseminarlo de forma irremediable (artículo 2.7 y norma 2 del anexo). Ello sin perjuicio de que la Convención alienta un acceso responsable y no perjudicial del público al patrimonio cultural subacuático *in situ*, con fines de observación o documentación o para favorecer la sensibilización del público respecto de ese patrimonio (artículo 2.10 y norma 7 del anexo). Asimismo, la Convención no pretende dirimir disputas o demandas relativas a la propiedad. Por lo tanto, no reglamenta la cuestión de la propiedad de un bien cultural en litigio entre distintas partes interesadas.

La Convención ha supuesto un avance considerable en la protección del patrimonio cultural subacuático. Sin embargo, presenta algunas lagunas que tienen que ver con su limitado ámbito de aplicación, tanto desde el punto de vista material –el concepto de patrimonio cultural subacuático que recoge es limitado¹⁴ como desde el punto de vista espacial –a fecha 27 de junio de 2019, solo 61 Estados, 12 de ellos pertenecientes a la Unión Europea, son partes en la Convención–. Si comparamos este número con los 115, 133 y 193 Estados que son parte en las Convenciones de la UNESCO analizadas,

14

La CPCS excluye expresamente del concepto de patrimonio cultural subacuático a los cables y tuberías tendidos en el fondo del mar y las instalaciones distintas de los cables y tuberías colocadas en el fondo del mar y todavía en uso. Además, en relación con los rastros de existencia humana que tengan un carácter histórico, cultural o arqueológico que estén bajo el agua, exige que lo hayan estado por lo menos durante 100 años. Esta limitación deja fuera del campo de aplicación de la Convención a ciertos buques hundidos, por ejemplo, en la Segunda Guerra Mundial, y también a todos aquellos bienes o sitios cuyo hundimiento pueda producirse en años futuros a causa de la elevación del nivel del agua producido, entre otros motivos, por el cambio climático, en la medida en que habría que esperar al paso de esos 100 años.

15

Entre la abundante bibliografía dedicada a la CPCS, destacamos YTURRIAGA BARBERÁN, 2002; AZNAR GÓMEZ, 2002; AZNAR GÓMEZ, 2004 CARRERA HERNÁNDEZ, 2005; MOMTAZ, 2007.

16

BOE núm. 204/1957, de 10 de agosto de 1957 <<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1957/204/A00731-00732.pdf>> [Consulta: 13/06/2019].

17

El Consejo de Europa ha elaborado otra Convención, la Convención de Nicosia sobre los delitos relacionados con bienes culturales, que reemplazará al Convenio de 1985. La convención se abrió a la firma en mayo de 2017, fecha en la que fue firmada por Armenia, Chipre, Grecia, Portugal y San Marino. Entrará en vigor cuando la hayan ratificado 5 Estados y al menos tres de ellos sean miembros del Consejo de Europa. La nueva convención incluye como bien cultural a cualquier objeto, situado en tierra o subacuático o removido de los mismos, que pertenezca a alguna de las siguientes categorías: c) productos de excavaciones arqueológicas (incluyendo regulares y clandestinas) o de descubrimientos arqueológicos.

18

Como ha señalado Martín Rebollo (2006: 141): “la amplitud de la definición de bien cultural y la limitación del concepto de infracción restringen la operatividad de este convenio que, sin embargo, tiene la virtud de sentar anticipadamente las bases por las que circularía más tarde toda la normativa comunitaria”.

19

BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989, págs 20472 a 20475 <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-15166> [Consulta: 13/06/2019].

no es difícil concluir que la CPCS está lejos de tener, actualmente, un respaldo universal¹⁵.

La protección del patrimonio cultural en el ámbito del Consejo de Europa

Descendiendo al ámbito regional, y en el ámbito del Consejo de Europa, nos encontramos con cinco convenios que, con diferente alcance, tratan sobre la protección del patrimonio cultural en sus distintas manifestaciones. Estos convenios cubren tanto el patrimonio cultural material como el inmaterial. A diferencia de lo que veíamos en el ámbito de la UNESCO, ninguno de ellos se refiere de manera exclusiva a la protección del patrimonio cultural subacuático y solo dos de ellos, el segundo y el cuarto, como veremos, se refieren de manera expresa a dicha parte del patrimonio.

El primero es el Convenio Cultural Europeo, firmado en París en 1954¹⁶. El convenio no define qué debe entenderse por patrimonio cultural. Sin embargo, al referirse al fomento del estudio de las lenguas, la historia y la civilización de cada Estado parte, parece estar dando de manera indirecta una definición que englobaría a los tres elementos. El segundo es el Convenio relacionado con las infracciones relativas a los bienes culturales, rubricado en Delfos, en 1985¹⁷. Este convenio fue firmado como respuesta a la preocupación mostrada por los Estados miembros del Consejo de Europa respecto a los atentados sufridos por el patrimonio cultural. En cuanto al ámbito de aplicación del convenio, este se aplica a un amplio listado de bienes culturales enumerados en la 1.ª parte del apéndice II del Convenio, entre los cuales se hallan los productos de exploraciones o excavaciones arqueológicas (regulares o clandestinas) realizadas bajo tierra o agua¹⁸.

El tercer convenio es el relativo a la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa¹⁹. Firmado en Granada en 1985, este convenio se refiere concretamente al patrimonio arquitectónico y da una definición del mismo en la que incluye una serie de inmuebles, sin mencionar en ningún momento al patrimonio arquitectónico bajo el agua²⁰. En él los Estados partes se obligan a identificar los monumentos, conjuntos arquitectónicos y sitios susceptibles de ser protegidos y se comprometen a realizar un inventario de los mismos.

El cuarto convenio —y segundo que se refiere de forma expresa, como señalábamos, al patrimonio cultural subacuático— es el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (revisado), firmado en La Valeta en 1992 y en vigor desde 1995²¹. La definición de patrimonio arqueológico dada por el convenio incluye todos los restos y objetos y cualquier otra huella dejada por la humanidad en épocas pasadas que cumplan los siguientes requisitos: en primer lugar, su conservación y estudio deben poder ayudar a reconstruir la historia de la humanidad y su relación con el entorno natural;

en segundo lugar, las principales fuentes de información sobre dichos restos y huellas deben ser la realización de excavaciones o descubrimientos y otros métodos de investigación de la humanidad y su entorno; por último, en tercer lugar, deben estar localizados dentro del territorio de las Partes. La definición del patrimonio arqueológico incluye estructuras, construcciones, grupos de edificios, obras de ingeniería civil, objetos transportables y monumentos de cualquier otro tipo, así como su contexto, sea sobre tierra o bajo el agua (artículo 1).

El quinto convenio, firmado en Florencia en el año 2000 y en vigor desde 2004, es el Convenio Europeo del Paisaje²². El convenio define qué debe entenderse por paisaje²³ y reconoce que la calidad y la diversidad de los paisajes europeos constituyen un recurso común y la importancia de cooperar para su protección, gestión y ordenación.

El sexto convenio es el Convenio sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad, firmado en Faro en 2005, en vigor desde 2009. En él, y en esto consiste una de sus principales novedades, los Estados partes se obligan, por primera vez, a reconocer que el derecho al patrimonio cultural es inherente al derecho a participar en la vida cultural, tal y como es definido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre (artículo 1). Este convenio adopta un enfoque general sobre el patrimonio cultural, superando la noción materialista del mismo y, en consonancia con ello, da una definición amplia de patrimonio cultural que abarca todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción entre las personas y los lugares a lo largo del tiempo²⁴.

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Si hasta ahora hemos pretendido trazar una panorámica general sobre la labor que en materia de protección del patrimonio cultural se ha venido desarrollando en el seno de las dos principales organizaciones internacionales con competencias en la materia, en la tercera parte de este trabajo nos centraremos en la acción que la Unión Europea ha llevado a cabo en materia cultural, en general, y nos fijaremos en la evolución producida en esta materia antes y después de la inserción de la cultura en el derecho originario²⁵. Analizaremos así, en primer lugar, algunas de las primeras manifestaciones en las que las instituciones europeas mostraban su preocupación por los temas culturales. A continuación nos fijaremos en el punto de inflexión que representó el Tratado de Maastricht en materia cultural y pondremos de manifiesto cómo el capítulo de la cultura se ha ido afianzando a través de las reformas de Ámsterdam y Lisboa. Este análisis nos permitirá extraer unas conclusiones sobre el alcance y la extensión de la competencia de la Unión europea en materia cultural, conclusiones que podremos hacer extensivas,

20

El artículo 1 se refiere a los bienes inmuebles siguientes: 1) los monumentos: todas las realizaciones especialmente relevantes por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico, comprendidas las instalaciones o los elementos decorativos que constituyen parte integrante de estas realizaciones; 2) los conjuntos arquitectónicos: grupos homogéneos de construcciones urbanas o rurales relevantes por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico y suficientemente coherentes como para ser objeto de una delimitación topográfica; 3) los sitios: obras combinadas del hombre y de la naturaleza, parcialmente construidas y que constituyan espacios suficientemente característicos y homogéneos como para ser objeto de una delimitación topográfica, relevantes por su interés histórico, arqueológico, social o técnico.

21

BOE núm.173, de 20 de julio de 2011, páginas 80110 a 80119 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-12501>> [Consulta: 13/06/2019]. Este convenio reemplaza a la Convención de Londres, de 6 de mayo de 1969 que no se refería al patrimonio sumergido.

22

BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008, páginas 6259 a 6263 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1899>> [Consulta: 13/06/2019].

23

El artículo 1 se refiere a "cualquier parte del territorio, tal como la percibe la población cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos".

24

A tenor del artículo 2 de la Convención, por patrimonio cultural se entiende "un conjunto de recursos heredados del pasado que las personas identifican, con independencia de a

quién pertenezcan, como reflejo y expresión de valores, creencias, conocimientos y tradiciones propios y en constante evolución. Ello abarca todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción entre las personas y los lugares a lo largo del tiempo”.

25

En general, a propósito de la política cultural llevada a cabo en el seno de la Unión Europea, véase BECERRIL ATIENZA, 2015.

26

Bulletin of the European Communities, n.º 12, 1973. p. 118-122 <<http://aei.pitt.edu/57092/>> [Consulta: 13/06/2019].

27

DO C 62 de 30.5.1974, p. 5 <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:51f3f84a-6ca7-413c-a162-245e263e7180.0006.02/DOC_55&format=PDF> [Consulta: 13/06/2019].

28

DO C 267 de 11.10.1982, p. 25 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1982:267:FULL&from=ES>> [Consulta: 21/06/2019].

29

DOC 309 de 5.12.1988, p. 423 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1988_309_R_0417_01&from=ES> [Consulta: 21/06/2019].

en su caso, a la protección del patrimonio cultural y, dentro de éste, al patrimonio cultural subacuático.

La acción comunitaria en materia cultural anterior al Tratado de Maastricht

Como señalábamos al inicio de este trabajo, la cultura no se recogió expresamente en los tratados hasta la reforma de Maastricht en el año 1992. Esto suponía, en la práctica, que en principio las acciones en materia cultural quedaban reservadas a la esfera de los Estados miembros al no haber en los tratados una base jurídica que habilitase a las instituciones a actuar en el ámbito normativo. Esta ausencia de base jurídica en el derecho originario no impidió sin embargo que las instituciones y otros órganos políticos, las denominadas entonces Cumbres de jefes de Estado y de gobierno, mostraran una clara voluntad de proteger las culturas nacionales y avanzar en el terreno de la protección del patrimonio cultural. En diciembre de 1969, en la Cumbre de la Haya, los jefes de Estado y de gobierno ya señalaban a Europa como foro excepcional para el desarrollo de la cultura que es necesario proteger. Cuatro años más tarde, en diciembre de 1973, los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Copenhague, redactaron una Declaración sobre la Identidad Europea en la que mostraban su voluntad política de conservar la rica variedad de sus culturas nacionales²⁶.

El Parlamento Europeo, por su parte, también mostró una especial sensibilidad hacia la protección del patrimonio cultural en las décadas de los años 70 y 80. En 1974, en su Resolución de 13 de mayo sobre la protección de la herencia cultural europea, el Parlamento pedía a la Comisión que propusiera medidas al Consejo para la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de protección del patrimonio cultural²⁷. Años más tarde, en su Resolución de 14 de septiembre de 1982 sobre la protección de la herencia arquitectónica y arqueológica europea, el Parlamento Europeo mostraba su preocupación por los peligros a los que se enfrentaba el patrimonio arqueológico europeo, en particular en forma de planificación del tráfico moderno, la construcción de nuevos edificios, el impacto del desarrollo técnico e industrial y la destrucción de emplazamientos históricos, incluyendo los monumentos arqueológicos²⁸.

En 1988, en su Resolución de 28 de octubre sobre la conservación del patrimonio arquitectónico y arqueológico de la Comunidad, pedía a la Comisión la presentación de una propuesta legislativa formal tendente a establecer en la Comunidad normas comunes de protección del patrimonio cultural europeo contra los robos, los saqueos, el vandalismo y el ocultamiento, así como propuestas dirigidas a mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros con objeto de combatir de manera más eficaz estas infracciones contra los bienes culturales²⁹.

Por su parte, la Comisión también empezó en la misma época a mostrar preocupación por la cultura; en su Comunicación al Consejo relativa a la actuación comunitaria en el sector cultural, de 22 de noviembre de 1977, disponía que la Comunidad debía actuar en los aspectos económicos y sociales de la cultura; en la Comunicación de 12 de octubre de 1982 se refería a los límites de la acción cultural de las instituciones comunitarias al considerar que debía ser subsidiaria de las políticas culturales de los Estados miembros y complementaria a las que se desarrollaban a escala internacional y, en 1987, a través de la Comunicación El relanzamiento de la actuación cultural en la Comunidad Europea, proponía un marco general para el desarrollo de la actuación cultural de la Comunidad³⁰. Junto a las manifestaciones institucionales apuntadas, sobre todo declaraciones y comunicaciones, cuyo valor político es innegable, la entonces Comunidad Económica Europea también pudo llevar a cabo en estos primeros años ciertas acciones en materia cultural sin que hubiera, como hemos apuntado, una base jurídica *ex professo* en este ámbito. Ello fue posible gracias a las competencias que poseía la Comunidad en materia de mercado interior. El mercado interior, noción introducida en 1987 en el Tratado por el Acta Única Europea, suponía la creación de un espacio sin fronteras en el interior del cual quedarían garantizadas, antes del 31 de diciembre de 1992, la libre circulación de personas, mercancías servicios y capitales. Precisamente en materia de libre circulación de mercancías, el Tratado incluía una disposición, el artículo 36 TCEE (hoy artículo 36 del TFUE), que autorizaba a los Estados miembros a mantener restricciones cuantitativas a la importación y exportación por diversas razones, una de las cuales era la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional. Es decir, que incluso antes de que la cultura fuera incluida como uno de los ámbitos de competencia de la Comunidad, el Tratado intentó mantener un equilibrio entre la libre circulación de mercancías y la protección del patrimonio cultural y admitió que esta protección pudiera hacerse valer pese a que ello pudiera afectar a una de las libertades fundamentales del mercado interior. Teniendo en cuenta el artículo 36 en cuestión, y las competencias atribuidas a la Comunidad en materia de aproximación de legislaciones, la Comunidad pudo adoptar los primeros actos jurídicos de derecho derivado con valor jurídico vinculante: el Reglamento 3911/1992 del Consejo de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales³¹, y la Directiva 93/7 del Consejo de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de los bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro³².

El Reglamento 3911/92, posteriormente modificado por el Reglamento 116/2009, de 18 de diciembre³³, se refería a las exportaciones de bienes culturales fuera del territorio de la Comunidad y por eso su adopción se realizó con base en el artículo 113 del TCEE, que entonces regulaba la política comercial común. La finalidad fundamental del reglamento era supeditar la exportación de bienes culturales fuera del territorio aduanero de la

30

A propósito de los antecedentes de la política cultural en la UE, ZAPATERO, 2007: 117-156.

31

DO L 395 de 31.12.1992 <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992R3911R\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992R3911R(02))> [Consulta: 13/06/2019].

32

DO L 74, de 27.3.1993 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1993-80383>> [Consulta: 13/06/2019].

33

DO L 39 de 10.2.2009 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-80233>> [Consulta: 13/06/2019].

34

En virtud del artículo 2 del Reglamento, “la autorización de exportación se concederá a petición del interesado: por una autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio el bien cultural de que se trate se encontrara legal y definitivamente el 1 de enero de 1993, o, posteriormente a dicha fecha, o por una autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre tras su expedición lícita y definitiva desde otro Estado miembro, o tras su importación de un país tercero, o reimportación de un país tercero al que haya sido a su vez exportado de forma regular desde un Estado miembro.

35

DO L 159 de 28.5.2014 <<https://www.boe.es/doue/2014/159/L00001-00010.pdf>> [Consulta: 13/06/2019].

36

Tal y como se recoge en el artículo 3 de la directiva 93/7, que ha pasado a ser el artículo 4 de la directiva 2014/60. En España, dicha autoridad central es la Secretaría de Estado de Cultura.

37

Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. En concreto, la Directiva se fundamentaba en los artículos 57.2 (derecho de establecimiento) y 66 (libre prestación de servicios) del TCEE. Según una reiterada jurisprudencia del TJCE, la actividad de radiodifusión televisiva se consideraba una prestación de servicios en el sentido de los artículos 59 y siguientes TCE <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:31989L0552>> [Consulta: 13/06/2019].

Comunidad a la necesidad de presentación de una autorización de exportación. Dicha autorización debía ser concedida por las autoridades del Estado miembro competente para ello a petición del interesado³⁴. La autorización de exportación era válida en toda la Comunidad y podía denegarse cuando los bienes culturales estuviesen amparados por una legislación protectora del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico en el Estado miembro interesado. El Reglamento precisaba, en su anexo, y sin perjuicio de las competencias que en virtud del artículo 36 TCEE correspondían a los Estados en esta materia, cuáles eran los bienes culturales que debían contar con una protección especial en los intercambios comerciales con terceros países. Entre esos bienes, el reglamento se refería expresamente a objetos arqueológicos, de más de 100 años de antigüedad, procedentes de excavaciones y descubrimientos terrestres y subacuáticos.

Por su parte, la Directiva 93/7, que también fue modificada posteriormente por la Directiva 2014/60 de 15 de mayo de 2014³⁵, fue adoptada con base en el artículo 100.A del TCEE, hoy 114 del TFUE, relativo a la aproximación de legislaciones en el ámbito del mercado interior. El objeto de la directiva es establecer una colaboración administrativa entre los Estados miembros a los efectos de recuperar los bienes culturales que hayan sido trasladados de modo ilícito entre los Estados miembros de la Comunidad. Dicha colaboración se llevaría a cabo por una o varias autoridades centrales que deberían ser nombradas a tal efecto por los Estados miembros³⁶. Para ello la Directiva creó una acción de restitución, calificada por la doctrina como la primera acción procesal estrictamente comunitaria incorporada a los ordenamientos internos de los Estados miembros. Al igual que el Reglamento 3911/92, la Directiva establecía en su anexo una lista de bienes culturales que podían ser objeto de protección a los efectos de la misma. En esa lista también figuraban los objetos arqueológicos, de más de 100 años de antigüedad, procedentes de excavaciones y descubrimientos terrestres y subacuáticos.

Junto a estos dos instrumentos jurídicos relacionados con la libre circulación de mercancías, o más bien con las limitaciones que pueden imponerse al ejercicio de esta libertad, y siempre en el marco de sus competencias en materia de mercado interior, las instituciones también pudieron intervenir en materia de libre prestación de servicios, concretamente en materia audiovisual, mediante la adopción de la Directiva 89/552/CEE (televisión sin fronteras)³⁷ o del programa de fomento del audiovisual europeo MEDIA³⁸.

La acción de la Unión Europea en materia cultural posterior al Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht supuso un punto de inflexión en el tratamiento de la cultura en el ámbito europeo con la introducción de una nueva base jurídica, el entonces artículo 128 del TCE (hoy artículo 167 del TFUE). En dicho

artículo se reconocía la cultura como una nueva competencia comunitaria y se otorgaban de manera expresa poderes de acción a las instituciones para adoptar medidas en materia cultural. En el epígrafe que sigue a continuación abordaremos dos cuestiones. Analizaremos, en primer lugar, esta nueva base jurídica y su evolución en las reformas de los tratados posteriores a Maastricht para centrarnos, en segundo lugar, en las principales acciones llevadas a cabo por las instituciones en materia cultural.

Las competencias atribuidas en el Derecho Originario

En virtud del artículo 128.1, “La Comunidad 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”. Ahora bien, esta atribución de competencias a las instituciones comunitarias no despojaba a los estados de las suyas propias. Muy al contrario, se trataba de una competencia de las entonces denominadas complementarias por la doctrina y la jurisprudencia, lo que significaba que la Comunidad solo actuaría, si fuera necesario, favoreciendo la cooperación entre los Estados, apoyando y completando la acción llevada a cabo por los Estados, adoptando medidas de fomento o recomendaciones y siempre respetando el principio de subsidiariedad³⁹. La cultura pasaba a ser, junto a otros ámbitos que se introdujeron también en el Tratado de Maastricht, tales como la educación, la formación profesional o la juventud, una política “de baja intensidad”. La acción de la Comunidad se centraba según el artículo 128.2, en cuatro ámbitos: la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea, los intercambios culturales no comerciales y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual⁴⁰. Como vemos, se trata de sectores muy amplios dentro de la cultura en los que puede tener cabida no solo el patrimonio cultural material, sino también cualquier manifestación cultural de carácter inmaterial. Desde luego no se menciona el patrimonio cultural subacuático de manera expresa, pero consideramos que este queda comprendido en el concepto más amplio de patrimonio cultural. Por tanto, en nuestra opinión, toda acción de la Comunidad en materia de protección del patrimonio cultural debería entenderse referida también al patrimonio que se encuentra bajo el agua. El artículo 128.3 se refería asimismo a la cooperación que deberán mantener la Comunidad y los Estados miembros con terceros países y con organizaciones internacionales en materia cultural. El tratado mencionaba expresamente al Consejo de Europa pero dicha cooperación debe entenderse referida también a otras organizaciones internacionales como la UNESCO que, como ya hemos visto en la primera parte de este trabajo, tiene importantes competencias en materia cultural.

Por otra parte, el artículo 128.4 establecía que: “La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposi-

38

Decisión 90/685/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1990 relativa a la aplicación de un programa de fomento de la industria audiovisual europea (MEDIA) (1991-1995) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31990D0685>> [Consulta: 13/06/2019].

39

En opinión de Martín y Pérez de Nanclares (1995: 171-189), existe una doble aplicación del principio de subsidiariedad, una general, en el artículo 3B y otra en el artículo 128 con carácter particular, “pudiéndose considerar el artículo 128 TCE como una manifestación específica de aquél en la que además resulta especialmente obstaculizada la intervención comunitaria”.

40

A propósito de estos cuatro campos de actuación de la Comunidad Europea, y de la diferencia, dentro de la noción de patrimonio cultural, entre los bienes culturales materiales e inmateriales, véase PÉREZ BUSTAMANTE YÁBAR, 2011: 13 y ss.

41

Sobre la transversalidad de la cultura, consúltese PRIETO DE PEDRO, 2005: 71-72.

42

Como ha señalado Vaquero Caballería (1998: 170), el capítulo cultural aprobado en Maastricht no establece una nueva política cultural, sino que ratifica lo que ya existía anteriormente: “un modelo de acciones puntuales, complementarias y subsidiarias de las acometidas por los Estados miembros”.

43

El Tratado de Maastricht añadió un apartado d) al artículo 92.3 del TCE.

ciones del presente Tratado”. Ello supone que la cultura se consideró desde su inclusión en el Tratado, una política transversal, y que cualquier política podría tener una dimensión cultural que las instituciones estarían obligadas a respetar⁴¹. Ello permitía que el sector cultural pudiera participar y beneficiarse de las acciones llevadas a cabo en otros ámbitos. En cuanto a las acciones que la Comunidad podía emprender, el artículo 128.5 se refería a medidas de fomento y recomendaciones. Estas acciones debían adoptarse por el Consejo, y éste debía decidir por unanimidad, lo que hacía más difícil la adopción de dichas medidas. Además, por último, el mismo párrafo 5.º del artículo 128 se encargaba de excluir expresamente la posibilidad de armonizar las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros, lo que suponía la imposibilidad de recurrir al instrumento jurídico armonizador de legislaciones nacionales por excelencia: la directiva. En fin, puede concluirse que tras la reforma de Maastricht y pese a la importancia que tanto desde el punto de vista político como jurídico supone la inclusión de la cultura en el Tratado, el protagonismo en materia cultural va a seguir estando principalmente en manos de los Estados, y la Comunidad tan sólo va a poder actuar de modo complementario, en calidad de apoyo⁴².

A partir de la reforma de Maastricht, y al margen del artículo 128 del TCE, la cultura se mencionaba también en otra sede bien distinta relacionada con el mercado interior: el régimen de ayudas de Estado (artículo 92 del TCE, hoy artículo 107 TFUE). Como es sabido, estas ayudas siempre se consideraron en el Tratado incompatibles con el mercado común en la medida en que afectasen a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Sin embargo el Tratado también establecía una serie de excepciones en relación con algunas materias para las cuales esas ayudas sí podrían ser consideradas compatibles con el mercado común. Entre ellas se encontraban las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo, las destinadas a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o las destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas. Pues bien, el Tratado de Maastricht añadió una nueva categoría de ayudas que podrían declararse compatibles con el mercado común. Nos referimos a aquellas ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común⁴³.

La reforma de Ámsterdam, en 1997, apenas modificó el panorama que acabamos de presentar, limitándose a introducir un inciso en el apartado 4 del artículo 128 TCE (que pasa a ser el artículo 151 del TCE), en el que se hace más patente la obligación por parte de las instituciones comunitarias de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas cuando en virtud de otras disposiciones del Tratado se adopten acciones que puedan presentar aspectos culturales. Según este nuevo inciso, “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”.

El tratado de Niza, firmado en febrero de 2001 y en vigor desde 2003, no introdujo ninguna novedad en materia cultural, ya que su objetivo fundamental se centró en llevar a cabo la reforma de las instituciones europeas. El Tratado de Lisboa, por su parte, sin suponer en ningún caso un avance espectacular en la materia, sí introduce tanto en el TUE como en el TFUE algunas precisiones en relación con la cultura y algunos ajustes desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones en materia cultural. En primer lugar, el artículo 3 del TUE, que establece los objetivos de la Unión, se refiere al respeto a la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión y a la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo. La cultura en general y el patrimonio cultural europeo aparecen así, por vez primera, entre los objetivos perseguidos por el Tratado de la Unión, situándose *de iure*, aunque como veremos no en la práctica, en el mismo nivel que otros objetivos como el mercado interior, la cohesión económica, social y territorial o el espacio de libertad, seguridad y justicia. Por su parte, el TFUE clarifica y por primera vez categoriza en el derecho originario los tipos de competencias que puede tener la Unión europea, distinguiendo entre competencias exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación o complemento. Entre estas últimas, que se recogen en el artículo 6, se incluye la cultura, junto a la protección y mejora de la salud humana, la industria, el turismo la protección civil o la educación, entre otras. Además, el Tratado especifica, en su artículo 2.5, que en determinados ámbitos, entre los que se encuentra la cultura, la Unión dispondrá de competencias para apoyar, coordinar o complementar la acción de los estados sin sustituir la competencia de estos y añade, como ya se establecía en Maastricht, que en estos ámbitos los actos jurídicos que se adopten no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Por último, el artículo 167 TFUE (Título XIII), donde finalmente ha quedado ubicada la cultura, no introduce apenas ningún cambio en la regulación anterior. Los ámbitos de la actuación en materia cultural siguen siendo los mismos que ya se establecían en el Tratado de Maastricht y, entre ellos, se sigue haciendo referencia a la conservación y protección del patrimonio cultural sin incluirse ninguna referencia específica al patrimonio cultural subacuático. Tampoco va a variar la tipología de medidas que las instituciones están habilitadas a adoptar: medidas de fomento con exclusión de toda armonización de legislaciones estatales y recomendaciones. Ahora bien, se actualiza el proceso de toma de decisiones según los cánones establecidos por el Tratado de Lisboa. Así, las medidas en materia cultural se adoptarán mediante el procedimiento legislativo ordinario, es decir, actuando en pie de igualdad Consejo y Parlamento y previa consulta al Comité de las Regiones. Ello no supone en la práctica ningún cambio respecto a la situación anterior, pues la intervención tanto del

Parlamento como del Comité de las Regiones ya se preveían en Maastricht; pero el Consejo decidirá por mayoría cualificada, suprimiéndose de este modo la unanimidad que se exigía anteriormente.

Finalmente, dentro de esta panorámica destinada a analizar la incardinación de la cultura en el derecho originario, hemos de mencionar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que con el Tratado de Lisboa adquirió valor jurídico vinculante y que, por tener el mismo valor jurídico que los Tratados, se considera también derecho originario, pese a no tener carácter convencional⁴⁴. Tras reconocer en su preámbulo que la Unión contribuye a defender y fomentar los valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, establece en su artículo 22, dentro de Título III dedicado a la Igualdad, que la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Aunque se trata, en ambos casos, de referencias muy sucintas, la inclusión de las mismas en la Carta es muy significativa, y viene a confirmar que en el estadio actual del proceso de integración europea, hay un espacio reservado para la cultura.

La acción llevada a cabo por las instituciones en materia cultural

Visto el margen de acción que en base a las previsiones de derecho originario poseen las instituciones en materia de cultura, analizaremos a continuación algunas de las principales acciones llevadas a cabo por estas haciendo hincapié en las dedicadas a la protección del patrimonio cultural. Pondremos especial cuidado en averiguar si dentro de estas encontramos acciones especialmente dirigidas al patrimonio cultural subacuático, que es el objeto último de este estudio. De entrada debemos avanzar que todas estas acciones se van a mover en el terreno del soft law quedando descartada, salvo en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de bienes, la utilización de normas jurídicas armonizadoras (directivas). Así, vamos a encontrarnos con comunicaciones de la Comisión, programas culturales llevados a cabo por las instituciones, convocatorias de ayudas, declaraciones o planes de trabajo elaborados por el Consejo, entre otras medidas.

En cuanto a los programas culturales, adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo a propuesta de la Comisión, encontramos, en una primera etapa –que situaríamos entre el Tratado de Maastricht y el año 2000–, los programas Calidoscopio, Ariadna y Rafael. El Programa Calidoscopio, creado en 1996, tenía como objetivo el fomento de la creación artística y cultural, centrándose en las artes visuales y en las artes escénicas⁴⁵. Por su parte, el programa Ariadna, creado en 1997, se dirigía a desarrollar la cooperación entre los Estados miembros en el sector del libro, la promoción de un mayor conocimiento de las obras literarias y de la historia de los pueblos europeos a través de la traducción, y la mejora de la formación profesional en este sector⁴⁶. Por último, el programa Rafael, creado también en 1997, actuaba en materia de patrimonio cultural, arquitectónico y arqueológico.

44

Léase en este sentido, MANGAS MARTÍN; LIÑÁN NOGUERAS, 2016.

45

Decisión n.º 719/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 1996, por la que se aprueba un programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea (Calidoscopio) DOCE L 99/20, 20-04-96 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996D0719>> [Consulta: 13/06/2019].

46

Decisión n.º 2085/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997 por la que se establece un programa de apoyo, que incluye la traducción, en el ámbito del libro y de la lectura (Ariane). DOCE L 291/26, 24-10-97 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:291:0026:0033:ES:PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

Buscaba fomentar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la conservación y restauración del patrimonio cultural con una dimensión europea. Además, pretendía estimular que se tuviera en cuenta la dimensión patrimonial en los demás programas y políticas culturales⁴⁷. Es en el marco de este último programa donde podía tener cabida alguna acción en materia de protección del patrimonio cultural subacuático. De hecho, en la definición que el programa da sobre el patrimonio cultural, se incluye expresamente el patrimonio arqueológico y subacuático⁴⁸. El programa, que tuvo una duración de 4 años (desde el 1 de enero de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2000), incluía 4 acciones concretas. La acción I se refería a la conservación, salvaguardia y valorización del patrimonio cultural europeo a través de la cooperación europea; la acción II, a la cooperación para el intercambio de experiencias y el desarrollo de técnicas aplicadas al patrimonio; la acción III, al acceso, participación y sensibilización del público al patrimonio cultural; y la acción IV, a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, entre las cuales la decisión se refiere expresamente al Consejo de Europa y a la UNESCO. En cualquiera de estas acciones podía enmarcarse, aunque el programa no lo mencionaba expresamente, la adopción de una medida en materia de protección del patrimonio cultural subacuático.

Estos tres programas, denominados “de primera generación”, fueron sustituidos, en una segunda etapa comprendida entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, por el programa Cultura 2000⁴⁹. Este programa establecía un instrumento único de financiación y programación para la cooperación cultural. El programa establecía 8 objetivos entre los cuales encontramos uno dirigido a la protección del patrimonio cultural, que podría entenderse aplicable al patrimonio cultural subacuático. Nos referimos al 4.º objetivo: “compartir y destacar, a nivel europeo, el patrimonio cultural común de importancia europea, difundir las técnicas y promover las prácticas adecuadas para su conservación y salvaguardia”.

En el anexo II del programa se proponen tres acciones en tres ámbitos culturales concretos. Uno de esos ámbitos es el patrimonio cultural de relevancia europea, que incluye el patrimonio mueble e inmueble, de carácter material e inmaterial (museos y colecciones, bibliotecas y archivos, incluidos los fotográficos y audiovisuales referentes a obras culturales), el patrimonio arqueológico y subacuático, el patrimonio arquitectónico, así como todos los enclaves y parajes de importancia cultural (bienes culturales y naturales). En este ámbito, el programa se propone fomentar proyectos de cooperación dirigida a la conservación y la restauración del patrimonio cultural europeo, fomentar el desarrollo de la cooperación internacional entre instituciones u operadores, para contribuir al intercambio de conocimientos prácticos y al desarrollo de los métodos más adecuados para la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural, mejorar el acceso al patrimonio cultural de dimensión europea y fomentar la participación activa del público, fomentar

47

Decisión n° 2228/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1997 por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito del patrimonio cultural (programa Rafael) DOCE L 305/31, 08-11-97 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:305:0031:0038:ES:PDF>> [Consulta: 21/06/2019].

48

En virtud del artículo 2 de la Decisión 2228/97, por patrimonio cultural se entenderá: el patrimonio inmobiliario y mobiliario (los museos y las colecciones, las bibliotecas, los archivos, incluidos los archivos fotográficos, cinematográficos y sonoros), el patrimonio arqueológico y subacuático, el patrimonio arquitectónico, los conjuntos, los lugares de interés y los paisajes culturales (conjuntos de bienes culturales y naturales).

49

Decisión n° 508/2000/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se establece el programa Cultura 2000. DO L 63 de 10.3.200, p. 1 <<https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-80431>> [Consulta: 13/06/2019].

50

Decisión 1855/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa cultura (2007-2013), de 12 de diciembre de 2006. DO L 372 de 27-12-06. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1903&from=DE>> [Consulta: 13/06/2019].

51

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) y se derogan las Decisiones n.º 1718/2006/CE, n.º 1855/2006/CE y n.º 1041/2009/CE. DO L 347, de 20-12-2013 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1295>> [Consulta: 13/06/2019].

la movilidad y la formación en materia de patrimonio cultural para las personas que trabajan en el ámbito cultural, fomentar la cooperación internacional para el desarrollo de las nuevas tecnologías y la innovación en los distintos sectores del patrimonio, así como en la conservación de oficios y métodos tradicionales, tomar en consideración el patrimonio en otras políticas y programas comunitarios y fomentar, por último, la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales pertinentes. Vemos de nuevo, en este segundo programa, una referencia al patrimonio cultural subacuático.

El programa Cultura 2000 fue sustituido, en lo que podríamos considerar como una tercera etapa, por el programa Cultura 2007, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013⁵⁰. Este programa tenía un objetivo general consistente en impulsar un espacio cultural común, mediante el desarrollo de una cooperación cultural entre creadores, agentes culturales e instituciones culturales de los países participantes en el Programa, y tres objetivos específicos: promover la movilidad transnacional de las personas que trabajan en el sector cultural, fomentar la circulación transnacional de las obras de arte y productos europeos, y favorecer el diálogo intercultural. Ni entre estos objetivos ni en las acciones concretas previstas para llevarlos a cabo en el anexo del programa figura ninguna referencia a la protección del patrimonio cultural y, mucho menos, al patrimonio cultural subacuático.

El programa cultura 2007 fue sustituido por el que está vigente en la actualidad, el programa Europa Creativa (2013-2020)⁵¹. Este programa, el primero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, presenta dos novedades respecto a los anteriores. En primer lugar, este ha sido adoptado en forma de reglamento mientras que los anteriores lo fueron como decisiones. En segundo lugar, este posee una base jurídica más amplia, pues no solo se fundamenta en el artículo 167.5 del TFUE, en materia de cultura, sino también en los artículos 166.4, en materia de educación, formación profesional, juventud y deporte, y en el artículo 173.3, en materia de industria. Por primera vez también se va a utilizar el llamado procedimiento legislativo ordinario, se va a trasladar el proyecto de reglamento a los parlamentos nacionales para que lleven a cabo el control sobre el respeto al principio de subsidiariedad y se va a consultar no solo al Comité de las Regiones sino también, de conformidad con lo exigido en los artículos 166.4 y 173.3, al Comité Económico y Social.

Al margen de estas novedades, y por lo que se refiere al objeto de este trabajo, identificar las referencias concretas y acciones adoptadas en los programas culturales en relación a la protección del patrimonio cultural y, más en concreto, a la protección del patrimonio cultural subacuático, podemos señalar que en este programa solo existe una referencia tangencial y muy

general al patrimonio cultural y una ausencia total de referencia al patrimonio cultural subacuático. Cuando el programa define, en su artículo 2, qué se entiende por sectores cultural y creativo, se hace una sucinta referencia al patrimonio cultural, material e inmaterial y, por tanto, este se entiende comprendido dentro de este programa. También es cierto que uno de los objetivos generales del Programa, y así se señala en el artículo 3 del reglamento, es salvaguardar, desarrollar y promover la diversidad cultural y lingüística europea y promover el patrimonio cultural europeo. Sin embargo, en nuestra opinión, el programa se encamina más a reforzar la competitividad de los sectores cultural y creativo europeos y, particularmente, el sector audiovisual, con vistas a promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este mismo sentido, el programa no menciona entre sus objetivos específicos, ninguna medida en relación con la protección del patrimonio cultural y mucho menos referida al patrimonio cultural subacuático⁵². Es más, el programa consta de tres subprogramas: el subprograma MEDIA, el subprograma Cultura y un capítulo intersectorial.

Pues bien, tampoco encontramos en ninguno de ellos referencia a patrimonio cultural subacuático. Todo lo más, y dentro del subprograma cultura, se menciona la mejora del acceso al patrimonio cultural material e inmaterial como una de las prioridades en el ámbito de la promoción de la circulación transnacional y la movilidad. Nos resulta especialmente llamativo, por último, que el programa se refiera en sus considerandos a las principales convenciones relacionadas con el patrimonio cultural firmadas en el seno de la UNESCO, como la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 y, sin embargo, no haga ninguna referencia a la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001.

En cuanto a la acción llevada a cabo por la Comisión en materia cultural, podemos dividirla en dos etapas coincidiendo con las dos comunicaciones más importantes presentadas por ella al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. La primera etapa estaría comprendida entre los años 2007 y 2014 y su principal hito es la Comunicación sobre una "Agenda Europea para la Cultura en un mundo en vías de globalización", presentada en mayo de 2007⁵³. La segunda, a partir de 2014, está presidida por la Comunicación Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo, presentada en julio de 2014⁵⁴. De la lectura de ambas comunicaciones se desprende el compromiso de la Comisión con la defensa y la promoción de la diversidad cultural y el patrimonio cultural en general. Sin embargo, en relación en concreto con el patrimonio cultural subacuático podemos decir que las alusiones o referencias al mismo son prácticamente inexistentes.

52

Los objetivos específicos del programa, previstos en el artículo 4 del reglamento son: a) apoyar la capacidad de los sectores cultural y creativo europeos de operar de manera transnacional e internacional; b) promover la circulación transnacional de las obras culturales y creativas y la movilidad transnacional de los agentes culturales y creativos, en particular los artistas, así como llegar a audiencias nuevas y más amplias y mejorar el acceso a las obras culturales y creativas en la Unión y fuera de ella, centrándose especialmente en los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad y los grupos infrarepresentados; c) reforzar la capacidad financiera de las PYME así como de las microorganizaciones y las organizaciones pequeñas y medianas de los sectores cultural y creativo de forma sostenible, procurando al mismo tiempo garantizar una cobertura geográfica y una representación sectorial equilibradas; d) estimular la elaboración de políticas, la innovación, la creatividad, el desarrollo de audiencia y los nuevos modelos de negocio y de gestión, mediante el apoyo a la cooperación política transnacional.

53

Comunicación sobre una Agenda Europea para la cultura en un mundo en vías de globalización. COM (2007) 242 final. Bruselas, 10.5.2007 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0242&from=EN>> [Consulta: 13/06/2019].

54

Comunicación "Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo". COM (2014) 477 final. Bruselas, 22.7.2014 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&from=EN>> [Consulta: 13/06/2019].

En primer lugar, y en relación con su comunicación relativa a una Agenda Europea para la cultura de 2007, la Comisión proponía tres objetivos estratégicos que debían orientar la acción de la Unión europea: la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural, la promoción de la cultura como catalizador para la creatividad en el marco de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo y la promoción de la cultura como elemento vital de las relaciones internacionales de la Unión. En relación con el primer objetivo, la Comisión propone unos objetivos específicos que tienen que ver con el fomento de la movilidad de los artistas, la promoción de la movilidad de las colecciones pertenecientes al patrimonio cultural y la promoción del diálogo intercultural. En relación con el segundo objetivo, los objetivos específicos están relacionados con el fomento de la educación artística, el desarrollo de la creatividad y la innovación, y la promoción del espíritu empresarial en los sectores de la cultura en especial a través de las PYME. Por último, en relación con el tercer objetivo, se prevén acciones específicas relacionadas con la incentivación del diálogo entre la sociedad civil de los Estados miembros de la UE y los terceros países y organizaciones internacionales. No encontramos, ni en los objetivos estratégicos ni en los específicos, ninguna referencia a la protección del patrimonio cultural subacuático.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la Comunicación Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo, de 2014, la Comisión examina en ella la acción que puede llevar a cabo la Unión Europea para aumentar el valor intrínseco del patrimonio y aprovechar su potencial económico y social⁵⁵. Entre otras medidas, la Comisión incide en la necesidad de fomentar el turismo en torno al patrimonio cultural e industrial europeo y, por primera vez en este ámbito concreto, se refiere al patrimonio cultural submarino europeo. La Comisión señala que “los naufragios y los sitios arqueológicos sumergidos por la subida del nivel del mar se encuentran ocultos y en peligro por el aumento de las actividades humanas marinas y no explota su potencial económico”. La Comisión propone que los mapas de esos sitios estén disponibles para garantizar su protección y que se incluyan en los planes de ordenación del territorio y desarrollen su potencial para atraer una industria turística costera que ofrezca oportunidades de empleo⁵⁶.

En este sentido también incidía el Parlamento Europeo en su Resolución de 8 de septiembre de 2015, Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo. El Parlamento recordaba la importancia de conservar y proteger el patrimonio cultural de los estragos causados por el paso del tiempo y del vandalismo y el expolio. Se refería en concreto a los sitios subacuáticos de difícil acceso que corren el riesgo de ser expoliados por cazatesoros organizados. En consecuencia, el Parlamento Europeo abogaba por una cooperación más efectiva entre los Estados miembros en la identificación y recuperación de bienes culturales y la prevención del tráfico ilegal de dichos bienes⁵⁷.

55

En esta Comunicación, la Comisión da una respuesta a la invitación que le hizo el Consejo para analizar la incidencia económica y social del patrimonio cultural en la UE y elaborar un planteamiento estratégico. Conclusiones del Consejo sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible, de 21 de mayo de 2014. DO C 183, de 14.6.2014 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?>> [Consulta: 13/06/2019].

56

Comunicación de la Comisión de 22.7.2014, citada en nota 54, p. 12.

57

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015. A8-207/215 <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0293_ES.html?redirect> [Consulta: 13/06/2019].

El Consejo, por su parte, y en el marco de la Agenda Europea para la cultura de 2007, a la que nos hemos referido, adoptó una serie de planes de trabajo en materia cultural, el último de los cuales se está aplicando en la actualidad. El primer programa, adoptado para el periodo 2008-2010⁵⁸, establecía 5 prioridades y solo una de ellas, la segunda, hacía alguna referencia al patrimonio cultural, y únicamente desde el punto de vista de la movilidad de las colecciones y de la protección de las mismas contra actos delictivos. El segundo programa, por su parte, previsto para los años 2011-2014⁵⁹, establecía 6 prioridades. Entre ellas, la prioridad D, prevista en el anexo del plan de trabajo, volvía a hacer referencia al patrimonio cultural desde el mismo punto de vista y poniendo de nuevo especial énfasis en la prevención y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. El tercer plan de trabajo en materia de cultura, previsto para los años 2015-2018⁶⁰, contiene 4 prioridades y una de ellas, la B, se refiere expresamente al patrimonio cultural y está relacionada con la evaluación del riesgo y prevención para la protección del patrimonio cultural frente a los efectos de catástrofes naturales y amenazas ocasionadas por la acción humana.

Esta constante preocupación por la protección del patrimonio cultural que han mostrado las instituciones europeas se ha visto recientemente plasmada en la Declaración del año 2018 como año europeo del patrimonio cultural, mediante la Decisión del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017⁶¹. La Decisión, adoptada sobre la base de los artículos 3.3 del TUE y 167 del TFUE, destaca en sus considerandos el valor del patrimonio cultural para la sociedad europea desde el punto de vista cultural, medioambiental, social y económico y señala que la gestión sostenible del mismo debe ser una opción estratégica para el siglo XXI. El Parlamento Europeo y el Consejo se refieren al concepto de patrimonio cultural, que abarca un amplio espectro de recursos heredados del pasado en todas las formas y aspectos⁶² y también a iniciativas que se vienen llevando a cabo para poner en valor el patrimonio cultural europeo y aumentar el sentido de pertenencia a un espacio europeo común. Entre estas iniciativas se encuentran la concesión del premio europeo ciudad accesible, la concesión del sello de patrimonio europeo o la declaración de capital europea de la cultura. Todas ellas reconocen el papel del patrimonio cultural para la cohesión de las comunidades en un momento en que la diversidad cultural está aumentando en las sociedades europeas. El artículo 2 de la Decisión establece tres objetivos generales y catorce objetivos específicos en relación con el Año europeo del patrimonio cultural. El primero de los objetivos generales se refiere de forma muy general a la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural de Europa pero en ningún caso se hace una referencia expresa al patrimonio cultural subacuático. Tampoco se menciona el patrimonio subacuático de manera expresa en el concepto de patrimonio cultural al que hemos aludido y tampoco hemos encontrado entre los 29 lugares que han obtenido desde el año 2013 hasta el momento el sello de patrimonio europeo, ningún lugar

58

Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el plan de trabajo en materia cultural 2008-2010. DO C 143 de 10.6.2008 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

59

Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre el plan de trabajo en materia de cultura (2011-2014). DO C325 de 2.12.2010 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

60

Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el plan de trabajo en materia cultural 2015-2018. DO C 463 de 23.12.2014 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

61

DO L 131 de 20.5.2017 <<http://data.europa.eu/eli/dec/2017/864/oj>> [Consulta: 13/06/2019]. Como señalan el Consejo y el Parlamento Europeo en su Decisión, se ha elegido el año 2018 por su importancia simbólica e histórica para el patrimonio cultural ya que este año se conmemoran una serie de acontecimientos históricos como el centenario del final de la Primera Guerra Mundial, la independencia de varios Estados miembros o el cuarto centenario del inicio de la Guerra de los Treinta Años.

62

El Consejo y el Parlamento Europeo hacen referencia al concepto de patrimonio cultural que ya proponía el Consejo en sus conclusiones de 21 de mayo de 2014 sobre el

patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible, a la que ya nos hemos referido supra. Este concepto incluye recursos tangibles, intangibles y digitales, incluidos los monumentos, parajes, paisajes, competencias, prácticas, conocimientos y expresiones de la creatividad humana, así como las colecciones conservadas y gestionadas por entidades públicas o privadas como los museos, bibliotecas y archivos, incluido el patrimonio cinematográfico.

arqueológico que se encuentre bajo el mar. Todo ello nos lleva a concluir, como ya hemos venido haciendo a lo largo de este trabajo, que el patrimonio cultural subacuático, aunque lógicamente está comprendido dentro del concepto de patrimonio cultural y aunque la protección y salvaguardia del mismo se contempla de manera general dentro de los objetivos asumidos por la Unión Europea en materia cultural y en el ámbito de otras políticas distintas a la cultural, como la política de medio ambiente, de pesca o de turismo entre otras, no es en sí, a día de hoy, una de las prioridades de la Unión Europea. No encontramos, en los ya de por sí limitados instrumentos jurídicos que han adoptado las instituciones de la Unión en materia cultural, referencias directas, salvo en contadas excepciones, a la protección del patrimonio cultural subacuático.

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL (Y DEL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO) EN EL ÁMBITO DE OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Llegados a este punto de nuestro análisis, el siguiente paso consistirá en determinar si al margen de la política cultural podemos encontrar, en el marco de otras políticas de la Unión Europea, alguna referencia, a la protección del patrimonio cultural subacuático. En principio, como ya vimos, la cultura es una política horizontal que debe ser tenida en cuenta por la Unión europea cuando esta actúe en virtud de otras disposiciones del tratado distintas a las disposiciones en materia cultural propiamente dichas. Se trataría de ver, por tanto, si en el ámbito de otras políticas encontramos disposiciones referidas directa o indirectamente a la protección del patrimonio cultural y, especialmente, al patrimonio cultural subacuático. Nos centraremos concretamente en la política de medio ambiente, en la política pesquera y en la política de turismo. En materia de medio ambiente, la Comisión ya mostró su preocupación por la protección del patrimonio cultural en su Comunicación sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, de 27 de septiembre de 2000. En dicha comunicación, la Comisión ponía de manifiesto la importancia estratégica que revisten las zonas costeras para todos los europeos. Según la Comisión “Las zonas costeras ofrecen funciones importantes para la economía, el transporte, el alojamiento y el ocio, y todas dependen de sus características físicas: paisaje atractivo, patrimonio cultural, recursos naturales, biodiversidad marina y terrestre valiosa (y recursos vivos)”. La Comisión señala al mismo tiempo los problemas biofísicos y humanos a los que se enfrentan estas zonas costeras. Entre los problemas biofísicos, la Comisión señala la erosión costera extendida, la destrucción del hábitat, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del suelo y los recursos hídricos y los problemas en cuanto a la calidad y cantidad del agua. En opinión de la Comisión, estos problemas físicos y biológicos han dado lugar o han agravado los problemas humanos con que se enfrentan las zonas costeras, entre otros, la

destrucción del patrimonio cultural. Pues bien, para hacer frente a todos estos problemas, muchos de los cuales tienen una dimensión europea, la Comisión propone un enfoque integrado y la necesidad de una actuación comunitaria⁶³. Sin embargo, cuando la Comisión desarrolla y propone futuras acciones a emprender para llevar a cabo dicha estrategia, no encontramos ninguna acción expresamente referida a la protección del patrimonio cultural ni al patrimonio cultural subacuático⁶⁴.

El Consejo y el Parlamento Europeo, en la misma línea que la Comisión, también consideran que las zonas costeras revisten gran importancia en Europa desde un punto de vista medioambiental, económico, social, cultural y de recreo. En su Recomendación de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁶⁵, consideraron fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental, equitativa desde el punto de vista económico, responsable desde el punto de vista social y sensible desde el punto de vista cultural. En el capítulo I de su Recomendación, señalan que los Estados miembros deberían adoptar un planteamiento estratégico para la gestión de sus zonas costeras basado en 8 presupuestos. Uno de ellos se refiere al establecimiento de medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural. Consideran, en el capítulo III de la Recomendación, que los Estados miembros deberían elaborar un inventario para determinar los principales agentes que influyen en la gestión de sus zonas costeras y que este inventario debería tener en cuenta los sectores y ámbitos siguientes: pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación. Es decir, que en este planteamiento integrado de gestión costera también el Parlamento y el Consejo tienen presente la protección del patrimonio cultural. Sin embargo en el capítulo IV que la Recomendación dedica a las estrategias nacionales que deberán desarrollar los Estados miembros, no encontramos ninguna directamente dirigida a proteger el patrimonio cultural y en la recomendación no aparece ninguna referencia expresa al patrimonio cultural subacuático. En materia de medio ambiente, por lo tanto, podemos decir que encontramos claras referencias a la protección del patrimonio cultural, en ningún caso referidas expresamente al patrimonio cultural subacuático, en instrumentos jurídicos no vinculantes, que no dejan de ser reflexiones de las instituciones sobre la gestión integrada de las costas o recomendaciones dirigidas a los Estados miembros

Sin abandonar la política de Medio Ambiente, pero relacionando esta también con otras políticas de la Unión, tales como la política pesquera, la política de transportes o la política energética, encontramos otros instrumentos

63

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa. COM (2000) 547 final. Bruselas, 27.9.2000 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0308>> [Consulta: 13/06/2019].

64

Hay que señalar, no obstante, que la UE es parte en el Protocolo sobre la gestión integrada de la zona costera del Mediterráneo (Decisión 2009/89/CE de 4 de diciembre de 2008 sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2010-81894>> [Consulta: 13/06/2019]). El artículo 13 de este protocolo establece, en relación con el patrimonio cultural, lo siguiente: 1. Las Partes adoptarán, individual o colectivamente, todas las medidas adecuadas para preservar y proteger el patrimonio cultural, en particular el patrimonio arqueológico e histórico de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes; 2. Las Partes garantizarán que la conservación in situ del patrimonio cultural de las zonas costeras sea considerada la opción prioritaria antes de proceder a ninguna intervención sobre este patrimonio; 3. Las Partes velarán en particular por que los elementos del patrimonio cultural submarino de las zonas costeras extraídos del medio marino se conserven y administren de manera que se garantice su conservación a largo plazo, y no sean objeto de operaciones de canje, venta, compra o trueque como artículos de carácter comercial.

65

Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30.5.2002, relativa

a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. DO L 148 de 6.6.2002 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32002H0413>> [Consulta: 13/06/2019].

66

DO L 257/135 de 28.8.2014 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0089>> [Consulta: 13/06/2019].

67

La Política Marítima Integrada (PMI) es un planteamiento holístico de todas las políticas de la Unión relacionadas con el mar. La PMI parte de la idea de que la Unión puede obtener mayores beneficios de los mares y océanos con menores efectos negativos para el medio ambiente coordinando sus políticas. La PMI abarca campos tan diversos como la pesca y la acuicultura, el transporte y los puertos marítimos, el entorno marino, la investigación marina, la energía en el mar, la construcción naval y las industrias afines, la vigilancia marítima, el turismo marítimo y costero, el empleo, el desarrollo de las regiones costeras y las relaciones exteriores en cuestiones marítimas. La PMI tiene su origen en la Comunicación de la Comisión, presentada al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la política marítima integrada en la UE (conocido como Libro Azul de la Comisión, COM(2007)575 final), y en su Plan de acción correspondiente, SEC(2007)1278 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0575>> [Consulta: 13/06/2019].

68

El artículo 8 se refiere, junto al patrimonio cultural submarino, a las zonas de acuicultura y de pesca, a las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables, a las rutas de transporte marítimo y los flujos

jurídicos –esta vez sí– de carácter vinculante, que contemplan la protección del patrimonio cultural y que, además, se refieren expresamente al patrimonio cultural subacuático. Aludimos a la Directiva 2014/89/CE del Consejo y del Parlamento Europeo de 23 de julio de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁶⁶. La directiva ha sido adoptada en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI), cuyo objetivo es respaldar el desarrollo sostenible de los mares y océanos y desarrollar un procedimiento de adopción de decisiones coordinado, coherente y transparente en relación con las políticas sectoriales de la Unión que afectan a los espacios marítimos⁶⁷. Como señala su artículo 1, la Directiva establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. En virtud de la directiva, cada Estado miembro determinará y aplicará una ordenación del espacio marítimo, teniendo en cuenta, para ello las interacciones entre tierra y mar. Tal y como se establece en el artículo 8 de la directiva, los Estados miembros elaborarán, antes del 31 de marzo del 2021, planes de ordenación marítima en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de sus aguas marinas.

Pues bien, dentro de esas actividades y usos podrá incluirse, entre otros que la directiva enuncia sin carácter exhaustivo, el patrimonio cultural submarino⁶⁸. La directiva fue adoptada con base en los artículos 43.2 TFUE (política pesquera), 100.2 TFUE (transportes), 192.1 TFUE (medio ambiente) y 194.2 TFUE (energía) pero no menciona el artículo 167, que es, como sabemos, la base jurídica en materia de cultura. Vemos, pues, cómo el patrimonio cultural submarino es tomado en consideración por las instituciones de la Unión en un instrumento normativo cuya base jurídica no es la disposición que el TFUE posee específicamente en materia de cultura. Por otro lado, podría parecer que por medio de esta directiva se está pretendiendo una armonización de las legislaciones nacionales en relación con aspectos culturales (protección del patrimonio cultural subacuático), mientras que en materia cultural, como sabemos, la lectura combinada de los artículos 167, 2.5 y 6 del TFUE excluyen dicha armonización. Sin embargo, ello no es así pues en la directiva, la armonización de legislaciones no se produce en relación con la necesidad de tener en cuenta el patrimonio cultural en los planes de ordenación marítima estatales. En otras palabras, a lo que obliga la directiva es a establecer planes de ordenación marítima, no a incluir el patrimonio cultural submarino en dichos planes. La directiva se limita a dar unas pautas de actuación a los Estados miembros partiendo de la base de que estos siguen siendo responsables en cuanto a la designación, dentro de sus aguas marinas, del contenido de dicha ordenación y de cualquier distribución del espacio marítimo entre las distintas actividades y usos respectivamente. Pueden tener en cuenta el patrimonio cultural submarino en sus

planes estatales o no hacerlo, pero el hecho de que la directiva lo incluya como uno de los usos y actividades a considerar en sus planes de ordenación marítima puede ser indicativo de una mayor voluntad por parte de la Unión de prestarle una atención especial a la protección del patrimonio cultural subacuático.

Por lo que se refiere a la política pesquera, que ha sido modificada en los últimos años, no encontramos en el nuevo Reglamento 1380/2013, de 11 de diciembre de 2013 sobre la Política Pesquera Común, ninguna referencia al patrimonio cultural subacuático⁶⁹. La política pesquera, que incluye la conservación de los recursos biológicos marinos y la gestión de las pesquerías dedicadas a la explotación de dichos recursos, debe contribuir, entre otras cosas, a la protección del medio ambiente marino, al abastecimiento del mercado de la Unión de alimentos con alto valor nutricional o a la mejora de las condiciones de seguridad y de las condiciones laborales de los operadores del sector pesquero, pero en ningún momento, a lo largo del reglamento, se hace referencia a que la política pesquera deba tener en cuenta la protección del patrimonio cultural. Tampoco en la propuesta de Reglamento sobre la Conservación de los Recursos Pesqueros y la Protección de los Ecosistemas Marinos con Medidas Técnicas⁷⁰, que está actualmente en tramitación, encontramos ninguna obligación dirigida a los Estados miembros de tomar en consideración la protección del patrimonio cultural subacuático al establecer medidas técnicas para proteger los recursos biológicos marinos.

Sin embargo, no cabe duda de que mediante el establecimiento de algunas de esas medidas, por ejemplo, la prohibición de utilizar determinados artes de pesca o métodos de pesca destructivos que utilizan explosivos, martillos neumáticos, dispositivos remolcados u arpones submarinos, entre otros, se está procediendo, de manera indirecta, a la protección del patrimonio cultural que se halla bajo el mar⁷¹.

Por último, y relacionado con el turismo, otra política en la que la Unión europea solo tiene competencias de apoyo coordinación y complemento y en la que, por tanto, las instituciones no pueden adoptar directivas que armonicen las legislaciones estatales, la Comisión vuelve a tener en cuenta el patrimonio cultural como elemento que puede colaborar a mejorar el empleo y el crecimiento en relación con el turismo costero y marítimo. En su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, de 20 de febrero de 2014 sobre una Estrategia Europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo⁷², la Comisión invita a los Estados miembros, a las autoridades regionales y locales y al sector turístico a desarrollar en los destinos costeros el turismo basado en el patrimonio cultural y en los parques arqueológicos submarinos.

de tráfico, a las zonas de entrenamiento militar, a los lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas, a las zonas de extracción de materias primas, a la investigación científica, a los tendidos de cables y de tuberías submarinos y al turismo.

69

DO L 354 de 28.12. 2013 <<https://www.boe.es/doue/2013/354/L00022-00061.pdf>> [Consulta: 13/06/2019].

70

COM (2016) 134 final. Bruselas, 11 3.2016 <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-134-ES-F1-1.PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

71

El artículo 7 de la propuesta de reglamento se refiere a los artes de pesca y métodos prohibidos, y señala lo siguiente: "queda prohibido capturar o recoger especies marinas utilizando los métodos siguientes: a) sustancias tóxicas, soporíferas o corrosivas; b) corriente eléctrica, excepto para la utilización de redes de arrastre con impulsos eléctricos tal como se establece en el artículo 24 y en la parte E del anexo V; c) explosivos; d) martillos neumáticos u otros instrumentos de percusión; e) dispositivos remolcados para la recogida de coral rojo, o cualquier otro tipo de coral u organismos parecidos; f) cruces de San Andrés y palas similares para la recogida, en particular, de coral rojo o cualquier otro tipo de coral y especies parecidas; g) cualquier tipo de proyectil; h) arpones submarinos si se utilizan en conjunción con dispositivos de respiración submarina (escafandra autónoma) o durante la noche, entre la puesta de sol y el amanecer".

72

COM (2014) 86 final. Bruselas, 20-2-2014 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0086:FIN:ES:PDF>> [Consulta: 13/06/2019].

CONCLUSIONES

En el ámbito de la protección del patrimonio cultural subacuático, la Unión Europea tiene a día de hoy unas competencias bastante limitadas derivadas de la combinación de dos circunstancias: la existencia del principio de atribución, que rige en el ámbito de las organizaciones internacionales (incluida la UE) y, en segundo lugar, la consideración de la cultura como un ámbito en el que la Unión solo tiene competencias de apoyo, coordinación o complemento. Estas circunstancias limitan el margen de maniobra de las instituciones y la acción de la Unión europea en materia cultural. Dentro de ella, la protección del patrimonio cultural (subacuático) queda confinada, como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, al terreno del *soft law*.

La Unión, y sus instituciones, pueden apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en materia de protección del patrimonio cultural subacuático, pero serán los Estados los que, a través de la normativa nacional o subestatal en el caso de Estados descentralizados con competencias transferidas en materia cultural, adopten medidas y emprendan acciones concretas en materia de protección del patrimonio cultural subacuático. Por otra parte, estos Estados quedan obligados por sus compromisos internacionales derivados de su pertenencia a organizaciones internacionales con competencias en materia cultural. Concretamente en el seno de una de estas organizaciones internacionales, la UNESCO, se firmó en el año 2001, una Convención específicamente destinada a la protección del patrimonio cultural subacuático. Sin embargo, únicamente 58 estados son partes en dicha Convención y entre ellos solo figuran doce de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea.

Esta razón, además de otras limitaciones derivadas, entre otras consideraciones, del concepto restrictivo de patrimonio cultural subacuático previsto en la Convención de 2001, limitan el alcance de la misma en la práctica. Por ello se hace necesaria una actuación de mayor calado en el marco de una organización internacional regional como la Unión Europea. Esa actuación solo puede fundamentarse, a día de hoy, en las disposiciones del Tratado relativas a la política cultural. Sin embargo, la base jurídica en materia cultural, el actual artículo 167 del TFUE, constituye una base jurídica muy débil que otorga a las instituciones competencias muy limitadas y que excluye por completo la armonización de las legislaciones estatales. De hecho, en materia de protección del patrimonio cultural –y podemos incluir aquí el patrimonio cultural subacuático–, solo se han podido adoptar medidas armonizadoras y vinculantes en materia de tráfico ilícito de bienes culturales recurriendo a otra base jurídica diferente, relacionada con el mercado interior. Al margen del ámbito estrictamente cultural, y para sortear las dificultades derivadas del mismo, la Unión podría adoptar medidas para proteger el patrimonio cultural subacuático indirectamente al actuar en otros ámbitos donde posee mayores

competencias, como el medio ambiente o la política pesquera, pero a día de hoy estas medidas tampoco se han adoptado.

Dos vías nos parecen posibles de cara a una mayor implicación de la Unión en materia de protección del patrimonio cultural subacuático. Una primera sería la elaboración de un acto jurídico de derecho derivado en el que se recogiera todo el acervo relacionado con la materia. Dicho acto no podría ir más allá de una mera recomendación en la que el Consejo o la Comisión dieran indicaciones a los Estados miembros sobre determinadas medidas a adoptar en materia de protección del patrimonio cultural subacuático. Para ello, dichas instituciones podrían inspirarse en otros instrumentos convencionales existentes en el ámbito de la UNESCO (Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001), o, en el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la protección del Patrimonio Arqueológico de 1992. En dicha recomendación podría proponerse la elaboración de un listado por parte de los Estados miembros ribereños donde se enumerasen los bienes culturales situados en sus respectivos mares territoriales y zonas contiguas; y la creación de un Comité de Patrimonio cultural subacuático, encargado de seleccionar y proteger aquellos bienes culturales que, por poseer un valor excepcional, pudieran considerarse parte del patrimonio cultural subacuático europeo. La elaboración de dicha recomendación tampoco cambiaría mucho el panorama, pues se trataría de un instrumento jurídico no vinculante que solo busca orientar a los Estados para que estos actúen en un sentido determinado. Este instrumento jurídico se emplea, precisamente, cuando las instituciones no tienen una base jurídica suficiente para adoptar medidas más constrictivas pero al menos se trataría de un instrumento jurídico elaborado por las instituciones *ex professo* en materia de patrimonio cultural subacuático, lo cual es inédito hasta la fecha.

La segunda vía podría consistir en el establecimiento de medidas específicamente dirigidas a la protección del patrimonio cultural subacuático en instrumentos jurídicos adoptados en el marco de otras políticas en las que -la Unión posee competencias más extensas, como medio ambiente, política pesquera y donde sí se pueden adoptar actos jurídicos vinculantes. En el ámbito concreto de la política pesquera la Unión europea posee, en materia de conservación de recursos pesqueros, competencias exclusivas. La Unión europea podía aprovechar dicha exclusividad para, al establecer medidas directamente encaminadas a la protección de los recursos biológicos marinos, establecer también medidas directamente encaminadas a la protección del patrimonio cultural subacuático. A la espera de que alguna de estas dos vías pueda abrirse, para lo cual hace falta, como siempre, que exista voluntad política de los Estados miembros, la Unión Europea tendrá que seguir conformándose con ser un actor que en materia de protección del patrimonio cultural subacuático no posee más que unas competencias muy limitadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR GÓMEZ, M. J. (2017) Aspectos jurídicos de la protección *in situ* del patrimonio cultural subacuático. En MARTINEZ ALCAIDE, M.; GARCÍA CANO, J.M.; BLÁNQUEZ PÉREZ, J.; INIESTA SANMARTÍN, Á. (ed.) *Mazarrón II: contexto arqueológico, viabilidad científica y perspectiva patrimonial del barco B-2 de la bahía de Mazarrón: en homenaje a Julio Mas García*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2017
- AZNAR GÓMEZ, M. (2004) *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004
- AZNAR GÓMEZ, M. (2002) La Convención sobre el Patrimonio Cultural Subacuático de 2001. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 54, n.º 1, 2002
- BECERRIL ATIENZA, B. (2015) *Hacia una política cultural de la Unión Europea*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2015
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (2005) *Protección internacional del patrimonio cultural submarino*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, J. (2018) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2018
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1995) La atribución de competencia en materia cultural (art. 128 TCE). *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2, n.º 1, 1995
- MARTÍN REBOLLO, L. (2006) El comercio del arte: exportación de bienes culturales y Unión Europea. En IGLESIAS GIL, J. M. (ed.) *Actas de los XVI cursos monográficos sobre el patrimonio histórico*. Santander: Universidad de Cantabria; Reinosa: Ayuntamiento de Reinosa, 2006
- MOMTAZ, D. (2007) La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. En NDIAYE, T. M.; WOLFRUM, R. (ed.) *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*. Boston: Martinus Nijhoff, 2007
- PÉREZ BUSTAMANTE YÁBAR, D. (2011) *La política cultural de la Unión Europea. Los fundamentos económicos e institucionales*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Servicio de Publicaciones: Dykinson, 2011
- PRIETO DE PEDRO, J. (2005) *Un estatuto especial para la cultura*. Madrid: Fundación Alternativas, 2005
- VAQUER CABALLERÍA, M. (1998) *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1998
- YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. (2002) Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático. En DRNAS, Z. (coord.) *Estudios de Derecho internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*. sl: Drnas-Lerner, 2002
- ZAPATERO, A. (2007) Evolución del régimen de la cultura en la Comunidad Europea. En FERNÁNDEZ LIESA, C. R.; PRIETO DE PEDRO, J. (dir.) *Cultura y Comercio en la Comunidad Internacional*. Madrid: Escuela Diplomática, 2007 (Escuela Diplomática; 13)