

Future membership of the EU would provide the CEECs with full access to the EU markets, also in the sensitive areas. It is not to be expected that the CEECs, as future members of the EU, will benefit from EU spending in the same extent as the present relatively poor and agricultural members. Optimism about membership from the perspective of access to funds should be tempered.

Factor mobility might also be influenced by regional support financed from national budgets. Obviously, the more affluent member states can choose to afford more agriculture and industry support than the poorer member states. The poor member states might have to rely on raw competition for (incomplete) markets. Although, tax competition among the member states could become quite fierce, and effectively reduce the fiscal reach of member states, the division between rich and poor member states will remain.

The conclusion is that deeper integration can result in disintegration. Moreover, the race to EMU, inspired by the urge to solidify (united) Germany into the EU, is endangering the earlier integration achievements. In a larger EU, the danger that member states unite on policy issues and not on others, and function in various groups and (sub) agreements will be considerable. From an economic point of view, the solutions to fix political divergence might impede economic convergence.

### 13. LA CULTURA EN EL TUE: HACIA LA SUPERACIÓN DEL DÉFICIT CULTURAL DE LOS TRATADOS

Francisco Aldecoa Luzarraga<sup>(\*)</sup>  
Javier Uncetabarrenechea Larrabe<sup>(\*\*)</sup>

En el articulado de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas no se tratan los aspectos culturales de una manera acorde a su importancia real. Sin embargo, esto no quiere decir que se minusvalorasen los componentes culturales del proyecto de integración europea, sino que la no aparición de referencias directas al ámbito cultural en el proceso de integración europea se debió principalmente a criterios de oportunidad política. Así, no es extraño que sea en el Tratado de la Unión Europea (TUE), que intenta avanzar en el proceso de construcción europea no sólo en lo económico sino también en lo político, donde el concepto cultura aparezca de una forma explícita en los Tratados. A la hora de realizar un análisis sobre la importancia y posibilidades que ofrece el artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) debe primar la relevancia política de este hecho sobre la constatación de las limitaciones que conlleva para la intervención comunitaria en este ámbito. Sin embargo, se ha producido un importante avance en la actividad comunitaria en lo cultural que, si bien no ha supuesto la consecución de una verdadera política común en este sector, supone un avance relevante en esta dirección.

#### 1) Introducción

En el presente artículo pretendemos realizar un análisis de la intervención comunitaria en el ámbito cultural, realizando una valoración más detenida de las posibilidades y limitaciones que para la actuación de la Unión Europea ofrece la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE). Partimos de la consideración de que existe un déficit cultural en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, aunque el motivo de esta situación no fue el desprecio o la minusvaloración de los aspectos culturales del proceso de construcción europea. Este es el motivo por el que damos una especial relevancia al Tratado de Maastricht, gracias al cual la cultura aparece explícitamente como una de las esferas de actuación de la Unión Europea. En realidad, antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado se había producido una intervención comunitaria en materia cultural.

A la hora de analizar el papel de la cultura en el proceso de construcción europea, debemos tener en cuenta dos relevantes dimensiones: Por un lado, el papel de la cultura se revela como una cuestión clave en la consolidación interna o ad intra del proceso de construcción europea. La definición de un espacio de identidad y cultura común nos remite al problema del modo en que deberá resolverse su relación con otras identidades y culturas, tales como los diversos nacionalismos de base estatal o étnica que coexisten en el continente. Por otro lado, la definición de

Aldecoa Luzarraga, Francisco ; Uncetabarrenechea Larrabe, Javier. "La cultura en el TUE: hacia la superación del déficit cultural de los Tratados". En: *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle = La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo = The European union at the dawn of a new century: 40 ans de la signature des Traités de Rome = 40 años de la firma de los Tratados de Roma = 40 years of the signing of the Treaties of Rome : Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*. Madrid : Euroius Editorial Jurídica, 1997, págs. 171-188

(\*) Catedrático de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y Cátedra Jean Monet.  
(\*\*) Investigador de la Sección Científica de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU.

este espacio de identidad y cultura europea revela asimismo la importancia de una dimensión externa o ad extra para la consolidación de la Unión Europea y su inserción en la sociedad internacional y las relaciones internacionales de nuestros días.

En este sentido, y sobre todo teniendo en cuenta su dimensión interna, la definición de una política común en el ámbito cultural no debe ser considerada como una actuación de carácter uniformizador. La Unidad, representada en la creación de un entramado institucional, es perfectamente compatible con la diversidad (de culturas, de lenguas, de tradiciones, etc.) consustancial a Europa<sup>1</sup>. En la esfera cultural no caben las tendencias uniformizadoras y armonizadoras que, lógicamente, se dan en otras actuaciones comunitarias.

En el presente artículo contamos con el problema que supone definir claramente el significado y alcance del término cultura, ya que muchas intervenciones comunitarias tienen importantes repercusiones en el mundo de la cultura. En nuestra opinión, ante la dificultad para encontrar una definición clara y válida para todo el mundo del término cultura, suele ser importante no adoptar una definición demasiado restrictiva. En este caso, ante los condicionamientos de espacio del artículo, nos vemos obligados a adoptar una perspectiva muy limitadora del alcance del concepto cultura que nos permita obviar las actuaciones de la Unión Europea en áreas tan conectadas con la cultura como la educativa y la audiovisual. En el caso de la política audiovisual, tan sólo prestaremos una atención especial al papel de la Comunidad Europea en las negociaciones del GATT, en la medida que es un ejemplo notorio de la importancia de la dimensión externa de la cuestión, además de su incidencia interna, provocada por el hecho de que fue un debate que interesó a la opinión pública europea, y que ayudó a hacer más visible la necesidad de una política exterior común.

En este trabajo, dedicamos el apartado segundo a constatar la existencia de un déficit cultural de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, por lo que analizamos las posibilidades de intervención comunitaria en este ámbito que ofrecían los mismos. Posteriormente nos referimos a los primeros pasos de dicha actuación en la década de los setenta y a principios de los ochenta. En los epígrafes cuarto y quinto realizaremos un análisis de la profundización de la intervención desde mediados de la década de los ochenta hasta principios de los noventa, haciendo en el apartado quinto una referencia al papel del Mercado Único en este proceso. En el apartado sexto nos referiremos ampliamente al papel jugado por la Comunidad Europea como actor cultural en las negociaciones del GATT. Además, dedicaremos dos epígrafes al análisis de la incidencia de la entrada en vigor del TUE en la actuación comunitaria en el ámbito cultural, destacando principalmente la aprobación de varios programas en base al art. 128 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Por último, haremos referencia al papel que está jugando la cultura en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental (CIG).

## 2) Las posibilidades de actuación comunitaria en el ámbito cultural que ofrecían los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas

A la hora de analizar la intervención comunitaria en la esfera cultural, un punto de partida relevante es el estudio del soporte jurídico que posibilitó dicha actuación. Así, en los Tratados

1 TRUYOL Y SERRA, Antonio: "Consideraciones sobre la Europa de la cultura" Análisis e Investigaciones Culturales nº 23, abril/junio, 1985, pp. 11-19

Constitutivos de las Comunidades Europeas no encontramos ninguna referencia explícita<sup>2</sup> que justificase la actuación de la Comunidad en la esfera cultural. Por todo ello, tras el análisis de los Tratados, parecería deducirse que la única posibilidad que le quedaría para intervenir en el ámbito cultural es el artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE).

Sin embargo, observamos que se ha producido una actuación comunitaria en este ámbito, y que ésta no se ha basado en el art. 235. La clave de dicha intervención la encontramos en el hecho de la existencia de factores económicos en lo cultural. En este sentido, la Comunidad ha intervenido en la cultura en tanto que también es un sector<sup>3</sup> con una importante incidencia económica.

En definitiva, se observa que existe un déficit cultural en los Tratados, pero esta situación no fue fruto de un olvido o un menosprecio de las implicaciones culturales del proceso de construcción europea, sino que, teniendo en cuenta el contexto histórico y por criterios de oportunidad política, se optó por profundizar en primer lugar el proceso de integración económica siguiendo criterios funcionalistas<sup>4</sup>. Ante la sensibilidad que despertaba este tema, la cooperación europea en materia cultural quedó circunscrita a un organismo intergubernamental como el Consejo de Europa<sup>5</sup>.

Al no aparecer la cultura como una de las áreas de intervención que delimitan los Tratados, las decisiones comunitarias surgían gracias al acuerdo voluntario de los Ministros de la materia. Este mecanismo no se ha utilizado exclusivamente para la intervención comunitaria en el ámbito cultural, también se ha utilizado en actos relativos a temas educativos o sanitarios, aunque principalmente ha sido particularmente utilizado en la esfera educativa. Erik Breukel ha destacado la peculiaridad y la importancia de este interesante mecanismo de toma de decisiones en los primeros pasos de la intervención comunitaria en el ámbito educativo<sup>6</sup>. En esta primera fase, un elemento clave en la toma de decisiones fueron "las Reuniones del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y de los Ministros en el seno del Consejo".

2 A no ser una vaga referencia en el art. 131 del TCEE, en el que, refiriéndose a la Asociación de la Comunidad a los países y territorios de ultramar, que deberá "contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que pueden alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran".

3 En este sentido, Vanbergen señala que "existe una excepción, sin embargo: la actividad cultural puede tener como resultado la creación de 'productos' que hay que exportar e importar libremente. A este respecto, por tanto, pueden plantearse problemas económicos. Y también problemas legales (de estatuto legal, por ejemplo). Las cosas se complican un poco debido a que el art. 36 del Tratado de la CEE prevé excepciones a la libertad de intercambios, por ejemplo, motivos de moralidad pública y de orden público - cosa que puede afectar a las actividades literarias y artísticas - con el propósito de proteger los bienes nacionales, o también para garantizar la propiedad individual o comercial de los productos". VANBERGEN, Pierre: "Cultura y educación" AA. VV.: Las perspectivas de Europa: Antecedentes de Maastricht Madrid, Trivium, 1992, p. 65

4 Es en este punto donde adquiere todo su sentido la muy debatida frase atribuida a Jean Monnet en la que afirmaba que si tuviera que volver a empezar, empezaría por la cultura. Por otro lado, Robert Schuman reconoció la importancia de los factores culturales en el proceso de integración al afirmar que, "Europa, antes de ser una alianza militar o una entidad económica, debe ser una comunidad cultural, en el sentido más noble del término". Citado en DELCOURT, Jacques & PAPINI, Roberto (Directores): Pour une Politique Européenne de la Culture Paris, Economica, 1987, p. 4

5 Para más información, ver JUNOY, Gonzalo: La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el marco del Consejo de Europa. 1949-1978 Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1979; WEBER, Raymond: "La coopération culturelle européenne, enjeux et perspectives" Cadmos. Nouvelle Revue Européenne nº 58-59, 1992, pp. 79-86

6 Este mecanismo de decisión permitía a los ministros de educación adoptar a la vez actos legislativos comunitarios y actuaciones del derecho internacional tradicional. Incluso llegó un momento, sobre todo en la década de los setenta, que muchas veces los ministros de educación no sabían si estaban reunidos en el seno del Consejo o no. Ver BREUKEL, Erik: "Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC" Cooperation and conflict Vol. 29, nº 1, 1994, p. 35

En definitiva, se trata de un mecanismo que ha permitido a la Comunidad tomar decisiones en ámbitos, como la cultura, en los cuales las posibilidades de actuación, visto el contenido de los Tratados era o bien remota o bien muy difícil de establecer. Por ello, otorgaba una mayor seguridad jurídica al acto aprobado, ya que servía para recalcar su naturaleza voluntaria y era especialmente importante si se trataba de actividades que implicaban una responsabilidad presupuestaria.

### 3) Los primeros pasos en la intervención comunitaria en la esfera cultural

A la hora de escoger una fecha clave<sup>7</sup> que simbolice el inicio de las actividades de la Comunidad en lo cultural, consideramos que la primera toma de postura lo suficientemente importante<sup>8</sup> vino de una Resolución<sup>9</sup> del Parlamento Europeo de 13 de mayo de 1974. Dicha Resolución, que fue aprobada por unanimidad, presentaba un programa de acción y solicitaba que la Comisión estudiase esta cuestión.

La respuesta la Comisión llegó en un informe que<sup>10</sup> dirigió al Consejo el 22 de noviembre de 1977. En dicho documento se proponen una serie de acciones en los aspectos más económicos de la cultura. Es decir, se plantea una intervención comunitaria en un conjunto socioeconómico formado por personas y empresas que se dedican a la producción y a la distribución de bienes y prestaciones culturales.

A nuestro parecer, la verdadera importancia de esta comunicación radica en que se ve que el TCEE debe aplicarse en lo cultural. Este documento sirve para que todos, tanto las instituciones como los actores del sector cultural, se den cuenta de que la Comunidad puede y debe interesarse por lo cultural por la misma razón que lo hace en otros sectores de la actividad económica y social. Sin embargo, esto supone limitar la intervención comunitaria a resolver los problemas económicos del sector cultural. Como señala Duque Domínguez, esta comunicación de la Comisión fue acogida de forma muy favorable tanto por el Parlamento Europeo como por el Comité Económico y Social. Sin embargo, no se produjo una reacción apreciable por parte del Consejo<sup>11</sup>.

A finales de la década de los setenta y a principios de los ochenta, las actuaciones concretas fueron escasas y no demasiado coherentes, aunque algunas de ellas tuvieron una gran importancia simbólica, como por ejemplo las obras de conservación de la Acrópolis, y sirvieron para afirmar la presencia de la Comunidad y promover su imagen. En este sentido, nos encontramos con iniciativas tan relevantes como la creación de la Ciudad Europea de la Cultura<sup>12</sup>, que tuvo un importante eco en la sociedad europea<sup>13</sup>. Las acciones emblemáticas se lanzaron en

7 Las Cumbres Europeas de París (1969) y la Haya (1970) se planteaban, aunque sin dar gran relevancia, el tema de la cultura. Sin embargo, la de la Cumbre de Copenhague (1973) sí tuvo mayor importancia.

8 En este sentido, Justino F. Duque Domínguez resalta que las referencias anteriores no son lo suficientemente importantes; calificándolos como meros "acercamientos retóricos". Para más información, ver DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F.: "El espacio cultural europeo en la Europa de los ciudadanos" AA. VV. La Europa de los ciudadanos Valladolid, Lex Nova, 1993, pp. 22-24

9 Ver Journal Officiel des Communautés Européennes C 62 30 du mai, 1974, pp. 5-7

10 COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: "L'action communautaire dans le secteur culturel" (Communication de la Commission au Conseil) Bulletin des Communautés Européennes Supplément 6/77, 22 du novembre, 1977

11 DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F.: Op. cit. p. 24

12 Fue aprobada mediante una Resolución de 13 de junio de 1985. Ver CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. SECRETARÍA GENERAL: Textos sobre el sector de la cultura en la Comunidad Europea Primera Edición, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994, p. 27

13 Ante el gran número de ciudades que estaban interesadas en ser Ciudad Europea de la Cultura, se creó el Mes Cultural Europeo mediante Resolución del Consejo de 18 de mayo de 1990. Ibídem p. 97

una época en la que la Comunidad buscaba afirmar su presencia en el sector cultural procurando la difusión de una acción cultural que, desde luego, era muy poco conocida por la opinión pública. El Parlamento Europeo ha apoyado algunas de estas acciones emblemáticas. Estas últimas se refieren sobre todo a la Orquesta de Jóvenes de la Comunidad Europea, la Opera de Jóvenes de la Comunidad Europea y al Festival Europeo de Poesía. La Orquesta Barroca de la Comunidad Europea se lanzó en 1985 con ocasión del Año Europeo de la Música. En definitiva, se trata de iniciativas que, además de su importancia simbólica, y aunque no parezcan muy relevantes, sirvieron para sentar las bases para la posterior cooperación.

### 4) La profundización de la intervención a mediados de los ochenta: Hacia una actuación más coherente y estructurada

Como hemos visto, las principal característica de las actividades comunitarias en lo cultural radicaba en su importante valor simbólico. Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, la intervención de la Comunidad en el ámbito cultural, sin que desapareciesen acciones con una fuerte carga simbólica, fue adquiriendo mayor coherencia y coordinación<sup>14</sup>. Este cambio en la actuación comunitaria se produjo de manera paulatina, visualizándose en varios momentos clave de la intervención de la Comunidad Europea en lo cultural.

Una primera acción en la que se empieza a cristalizar la transformación en la actuación comunitaria en el ámbito cultural en esta dirección lo encontramos en una Comunicación de la Comisión de septiembre de 1982. En dicha Comunicación la Comisión adopta una línea continuista<sup>15</sup>, en líneas generales, con respecto a las características de la intervención comunitaria en lo cultural: La Comunidad puede y debe actuar en los aspectos económicos y sociales de la cultura. Sin embargo, la novedad es que en dicha Comunicación, con el objeto de conseguir un reforzamiento de la actuación comunitaria en el sector cultural, se plantea que se tomen medidas en torno a cuatro ejes concretos de actuación: El libre intercambio de los bienes culturales, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la cultura, la ampliación del público y la conservación del patrimonio arquitectónico. En definitiva, esta Comunicación del Consejo jugó un papel importante en el cambio en la intervención comunitaria en el sector cultural en la medida que propone unos ejes de actuación que ayudaron a lograr que dicha actuación fuera más coherente y estructurada.

Hay que tener en cuenta la importancia del Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, en el que se incluían artículos referidos a la cultura (artículo 61) y a la "política de la información" (artículo 62). La relevancia de dicho Proyecto viene dada por el hecho de que, ante el deseo del Parlamento de avanzar en el

14 Para obtener más información sobre la actuación comunitaria en el ámbito cultural en la época previa a la aprobación del TUE en general y esta época en particular, ver ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: "Aproximación a las implicaciones de la pertenencia a la Comunidad Europea en los aspectos culturales" Análisis e Investigaciones Culturales nº 23, abril/junio, 1985, pp. 26-37; resulta especialmente interesante el Anexo A (Balance y detalle de las acciones de la Comunidad en el ámbito cultural) de un documento de la Comisión, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Nuevas perspectivas de la actuación comunitaria en el ámbito cultural" (Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social) COM(92)149 final Bruselas, 29 de abril, 1992; FEDRIANI, Carlo. M.: "La politique de la Communauté européenne en matière de éducation et de culture" L'Europe en formation nº 284, 1992, pp. 56-59; VANBERGEN, Pierre: Op. cit. pp. 65-69

15 COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: "Le renforcement de l'action communautaire dans le secteur culturel" (Communication de la Commission au Parlement et au Conseil) Bulletin des Communautés Européennes Supplément 6/82, 12 octobre, 1982

proceso de integración en sus aspectos políticos, se da cabida a explícitamente a la cultura y la educación como ámbitos de intervención de la Comunidad<sup>16</sup>.

Otro momento clave lo encontramos en la comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo de diciembre de 1987, en la medida que jugó un papel muy importante para que la actuación comunitaria en el sector cultural fuera más coherente y estructurada. Sin embargo, nos inclinamos por 1984 porque, fue el 18 de diciembre<sup>17</sup> de ese año cuando, por primera vez, los Ministros de Cultura se reunieron formalmente<sup>18</sup> en el seno del Consejo.

La comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de diciembre de 1987 es un documento clave en la historia de la intervención de la Comunidad en lo cultural. Ya desde la introducción queda clara la postura de la Comisión favorable a la profundización de la actuación comunitaria en lo cultural; tanto por motivos políticos como económicos:

"La Comisión está convencida de que dar un nuevo impulso a la política comunitaria en el campo de la cultura es una necesidad política y un imperativo socioeconómico, desde la doble perspectiva de la realización del gran mercado interior para 1992 y del progresivo avance de la Europa de los ciudadanos hacia la Unión Europea"<sup>19</sup>.

En dicho documento se observa una relativa continuidad a los principios de la intervención comunitaria esbozados anteriormente; ante sus referencias a los aspectos de la cultura más relacionados con la economía: la garantía de la libre circulación de bienes y servicios culturales, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los artistas, o la creación de nuevos puestos de trabajo. En definitiva, al florecimiento de una industria cultural comunitaria que sea competitiva tanto en el mercado interior como a nivel mundial. Esta continuidad también se manifiesta con la persistencia de actividades comunitarias con un marcado carácter simbólico.

Además, se reconoce abiertamente que todavía no se ha logrado precisar los objetivos y las modalidades de la intervención comunitaria. Para ello, la Comisión señala que se tiene que definir progresivamente, con la ayuda de los profesionales del sector y de los responsables nacionales de la política cultural, las líneas directrices de la política comunitaria de apoyo al sector. Pero, sin duda, lo más importante de este documento lo encontramos en que se plantea un programa marco de actuación para el período que va desde 1988 hasta 1992. En dicho programa se plantean cuatro objetivos de gran importancia: La creación de un espacio cultural europeo, la promoción de la industria audiovisual europea, el acceso a los bienes culturales y la formación cultural, y el Diálogo intercultural con el resto del mundo.

16 Así, se incluyen las denominadas políticas de la sociedad (artículos 55 al 62 del Proyecto). Para más información sobre la dimensión cultural del Proyecto de Tratado, ver ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: Op. cit. pp. 37-38

17 Además, se aprobó una Resolución del Consejo y de los Ministros encargados de los Asuntos Culturales, reunidos en el seno del Consejo, de 18 de diciembre de 1984, relativa a un recurso mayor al Fondo Social Europeo en lo que se refiere a trabajadores de la cultura. Ver CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. SECRETARIA GENERAL: Op. cit. p. 23

18 La primera reunión de los Ministros de Cultura se produjo el 13 de junio de 1983 en Delfos; pero no tuvo carácter oficial.

19 COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Nuevo impulso de la política cultural en la Comunidad Europea" (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo) Boletín de las Comunidades Europeas Suplemento 4/87, diciembre, 1987, p. 6

La influencia de este documento de la Comisión ha sido enorme en la futura actuación comunitaria en la cultura. Así, el 27 de mayo de 1988, el Consejo adoptó una Resolución<sup>20</sup> relativa a las futuras acciones prioritarias en materia cultural. Además, en otra Resolución<sup>21</sup> del Consejo, aprobada también el 27 de mayo de 1988, acerca de la organización de futuros trabajos; en la que se decide la creación de un Comité de Asuntos Culturales (inaugurado en noviembre de 1988); que tanto en su filosofía y estructura es muy parecida al Comité de Asuntos Educativos. Además, cabe destacar que la necesidad de creación de dicho Comité sobre asuntos culturales ya había sido señalada en la Comunicación de la Comisión de diciembre de 1987, en la que se proponía "crear un comité permanente de cultura presidido por ella misma, que se encargará de estudiar las propuestas teniendo en cuenta todas las particularidades del sector"<sup>22</sup>.

Esta Comunicación de la Comisión, pese a que se presentaba bajo la forma de un programa marco, se trataba de un documento político que buscaba una reflexión acerca del papel de la actuación comunitaria en el ámbito de la cultura. Para la realización de esta Resolución, el Consejo ha tenido en cuenta el documento de la Comisión<sup>23</sup> anteriormente citado y el Libro Azul a favor de la Europa de la educación de la cultura presentado por el Gobierno francés.

En esta Resolución, el Consejo aboga por dar prioridad, sin que esto suponga que no se puedan tomar medidas en otros, a cuatro sectores: La promoción del sector europeo de los medios audiovisuales, el sector del libro, la formación en el ámbito cultural y el mecenazgo de las empresas. No cabe duda que la definición de estas áreas prioritarias de intervención comunitaria en el sector cultural han servido para reforzar la actuación de la Comunidad Europea en dichos sectores.

### 5) La actuación de la Comunidad en el ámbito cultural ante la perspectiva del Mercado Unico

A finales de los ochenta y a principios de los noventa, la Comunidad ha intervenido en diversos ámbitos que tienen importantes repercusiones culturales. En muchos casos, en dicha actuación resultó un factor clave el surgimiento, con el Acta Unica Europea, del Mercado Unico, en la medida que su creación no sólo tuvo importantes consecuencias políticas y económicas, sino que también tuvo relevantes repercusiones en el ámbito cultural.

Así, dejando de lado la política audiovisual, cabe destacar la importancia de dos actos legislativos comunitarios referidos a las "mercancías culturales": El Reglamento<sup>24</sup> (CEE) N° 3911/92 de 9 de diciembre de 1992 relativo a la exportación de bienes culturales y la Directiva<sup>25</sup> 93/7/CEE de 15 de marzo de 1993 relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro.

El problema radica en la interpretación del art. 36 del TCEE; que atribuye a la protección del patrimonio histórico-artístico la categoría de excepción a la libre circulación de mercancías, siempre

20 CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. SECRETARIA GENERAL: Op. cit. pp. 75-76

21 *Ibidem* p. 71

22 COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Nuevo impulso de la política cultural..." Op. cit. p. 8

23 Junto con los dictámenes que sobre dicha Comunicación emitieron tanto el Parlamento Europeo como el Comité Económico y Social.

24 DOCE L 395 31 de diciembre, 1992, pp. 1-5

25 DOCE L 74 27 de marzo, 1993, pp. 74-80

que tal protección no sea ni arbitraria ni discriminatoria, lo que ha obligado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a limitar la potencialidad expansiva del art. 36 del TCEE<sup>26</sup>.

En efecto, debemos tener en cuenta que muchas actuaciones comunitarias tienen importantes repercusiones en el mundo de la cultura, y que dichos efectos se hicieron más evidentes ante la perspectiva de la creación del Mercado Unico. La incidencia de este hecho también resulta muy reveladora en casos como el del IVA y el de los derechos de autor y otros derechos afines.

En el caso del IVA, cabe destacar que el 19 de octubre de 1992 se aprobó una Directiva (92/77/CEE) del Consejo en la que modifica la Directiva 77/388/CEE referida a la aproximación de los tipos de IVA. En esta modificación, se hace referencia a una serie de bienes y servicios que podrán estar sujetos a tipos reducidos del IVA a aspectos relacionados con la cultura<sup>27</sup>.

En el caso de los derechos de autor y otros derechos afines, a principios de los noventa se aprobaron varias Directivas sobre esta cuestión que tiene una importancia clave para la creación cultural y que, en la perspectiva de la creación de un Mercado Unico, se convirtió en un tema que se tenía que abordar. Este es el caso de la Directiva 92/100/CEE<sup>28</sup>, el de la Directiva 93/83/CEE<sup>29</sup> y el de la 93/98/CEE<sup>30</sup>.

## 6) La Comunidad como "actor cultural" en las negociaciones del GATT

Hasta ahora nos hemos centrado principalmente en la dinámica interna de la cuestión de la cultural, pero con el papel de la Comunidad en las negociaciones del GATT, queda de manifiesto la importancia de su dimensión externa. Pero la importancia de la actuación comunitaria en las negociaciones del GATT no se limita a que actuase como "actor cultural" en las mismas, sino que también incidió en la dimensión ad intra, ya que, gracias a la repercusión que tuvo el debate en la opinión pública, el tema de la cultura y la integración europea empezó a despertar mayor interés en la sociedad europea. A su vez, la actuación de la Comunidad Europea en las negociaciones del GATT sirvió, tanto vistas en su globalidad como en el caso del sector cultural en particular, para hacer patente la necesidad de avanzar en la dirección de una política exterior común<sup>31</sup>.

En 1947 se aprobó el GATT con el objeto de definir los grandes principios del comercio internacional, sobre todo, con vistas a crear un marco jurídico internacional que favoreciese la liberalización de los mercados internacionales. Para la consecución de este objetivo las Rondas han jugado un papel primordial; ya que servían para completar, y también adaptar, el Acuerdo General. La última de éstas, conocida como Ronda Uruguay, se inició en 1986 y no ha concluido hasta el 15 de abril de 1994, cuando los ministros de comercio de 125 países firmaron en Marrakech (Marruecos) el Acuerdo Final de la Ronda Uruguay. La importancia de esta Ronda es directamente proporcional a la ambición de sus objetivos, ya que se planteaba la reforma del sistema del GATT y, en definitiva, la creación de la Organización Mundial del Comercio y la introducción de los servicios<sup>32</sup> dentro del marco del Acuerdo.

La controversia planteada entre los Estados Unidos y la Comunidad con respecto a la liberalización del sector audiovisual se mostró en toda su crudeza en 1993, pero este debate ni era nuevo ni se planteaba por primera vez en el marco del GATT. Las cuotas venían siendo el instrumento de protección de la industria cinematográfica europea desde los años veinte, ya que si no se hubiese utilizado este sistema, difícilmente hubiera podido competir con la industria cinematográfica estadounidense. En el Tratado del GATT de 1947, los europeos lograron la posibilidad de que se pudiera seguir manteniendo este sistema de cuotas<sup>33</sup> para proteger sus industrias cinematográficas nacionales, lo que demuestra que muchos europeos consideraban que la adopción de medidas proteccionistas en este sector era algo que se planteaba tan sólo para proteger a una industria nacional, sino que era un objetivo clave desde el punto de vista político y cultural<sup>34</sup>.

Los Estados Unidos buscan una liberalización total del sector audiovisual mundial<sup>35</sup> y, en general, existe una oposición de los Estados miembros de la Unión Europea a dicha pretensión. El problema se plantea en el grado de oposición a dicho objetivo estadounidense y de los instrumentos planteados para esto. En este contexto se plantea el gran debate en Europa<sup>36</sup> entre los partidarios de la excepción cultural<sup>37</sup> y los de la especificidad cultural.

Además, cabe destacar que, a la hora de oponerse a la liberalización total del sector audiovisual, la Comunidad contaba con un argumento clave en la aceptación por parte de Estados

26 Para más información sobre aspectos de la jurisprudencia sobre este tema, ver ADRIAN ARNAIZ, Antonio Javier: "Protección del patrimonio histórico-artístico" AA. VV. La Europa de los Ciudadanos Valladolid, Lex Nova, 1993, pp. 84-87 y 93-107; DEROUT, Anne: La Protection des Biens Culturels en Droit Communautaire Rennes, Editions Apogée, 1993, pp. 50-52; MISSIR DI LUSIGNANO, Livio: "Communauté et culture" Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne n° 376, mars, 1994, pp. 192-193; PLEHWE, Thomas von: "European Union and the Free Movement of Cultural Goods" European Law Review October, 1995, pp. 431-436 y 448-449

27 En el Anexo de la Directiva 92/77/CEE aparece una Lista con los mismos. Su incidencia en el mundo de la cultura es mucho más acusada en el caso de las Categorías 6, 7 y 8. Ver DOCE L 316 31 de octubre, 1992, p. 4

28 "Directiva 92/100/CEE del Consejo de 19 de noviembre de 1992 sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual" DOCE L 346 27 de noviembre, 1992, pp. 61-66

29 "Directiva 93/83/CEE del Consejo de 27 de septiembre de 1993 sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable" DOCE L 248 6 de octubre, 1993, pp. 15-21

30 "Directiva 93/98/CEE del Consejo de 29 de octubre de 1993 relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines" DOCE L 290 24 de noviembre, 1993, pp. 9-13

31 La noción de política exterior está variando y abarca cada vez más aspectos tales como la cultura, la educación o el medio ambiente. MAHANT, Edgard: "Foreign Policy and European Identity" History of European Ideas Vol. 21, n° 4, 1995, pp. 487-490

32 Con la introducción de aspectos tan delicados como el sector audiovisual y, sobre todo, el tema de la propiedad intelectual y los derechos de autor.

33 Debemos tener en cuenta que en la aprobación del GATT se nos muestra la existencia de un profundo esfuerzo liberalizador, cuyo principal impulsor es, lógicamente, los Estados Unidos. Además, Europa quedó casi totalmente destruida tras la Segunda Guerra Mundial y necesitaba imperiosamente la ayuda norteamericana, lo que hizo casi imposible que los países europeos adoptaran medidas proteccionistas en muchos sectores económicos. Para más información, ver VAN HEMEL, Annemoon: "The complex debate on audiovisual policy" VAN HEMEL, Annemoon; MOMMAAS, Hans & SMITHUIJSEN, Cas (Eds.): Trading Culture. GATT, European cultural policies and the transatlantic market Amsterdam, Boekman Foundation, 1996, pp. 83-84

34 La importancia de la industria cinematográfica no se limita a lo económico. En este sentido, Pierre Sorlin resalta que las naciones europeas han expresado las particularidades de su cultura a través de las películas. SORLIN, Pierre: European cinemas, european societies. 1939-1990 London, Routledge, 1991

35 Una muestra de dicho enfoque liberal la tenemos en la conocida frase de Carla Hills, representante de la Administración Bush, ante las posturas proteccionistas francesas: "hagan ustedes películas tan buenas como sus quesos y conseguirán venderlas".

36 Algunos han planteado una tercera posibilidad que, en estos momentos, parece bastante irrealizable ya que defiende la exclusión cultural. Es decir, que el tema cultural (y por ende el audiovisual) no tendría que ser ni siquiera planteado en el seno de las negociaciones del GATT.

37 Para más información, ver MATTELART, Armand: "Excepción o especificidad cultural. Los desafíos del GATT" Telos n° 42, junio-agosto, 1995, p. 25

Unidos de una cláusula de excepción cultural canadiense<sup>38</sup> tanto en su Acuerdo de Libre Comercio bilateral como en el posterior Acuerdo por el que se crea el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México.

En este debate, los partidarios de la excepción proponían que el sector audiovisual entrase dentro del ámbito del artículo 14 del GATT, lo que traería consigo la protección de todas las políticas audiovisuales<sup>39</sup> que estuvieran en vigor en la actualidad y que surjan en el futuro. Mientras tanto, conviene recordar que la especificidad cultural (además de limitar el margen de maniobra de la Comunidad en el sector) remite a la celebración de posteriores negociaciones.

Además de la controversia entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, ha existido un debate interno sobre esta cuestión. La Comisión adoptó en 1992 una postura favorable a la excepción cultural, aunque dicho posicionamiento fue más bien táctico y realizado con vistas a obtener concesiones de los norteamericanos en otros sectores. En julio de 1993, la postura a favor de la especificidad cultural parecía bastante aceptada (tanto por la mayoría del Parlamento Europeo como por Leon Brittan), pero Francia se opuso totalmente y defendió con tanta fuerza la opción de la excepción cultural que puso en peligro la consecución del acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

En este contexto, en septiembre de 1993, más de 4.000 artistas y productores de los países miembros de la Comunidad firmaron un llamamiento a favor de la exclusión de las obras culturales en el GATT. Su repercusión fue tan importante en la opinión pública que influyó en el Parlamento Europeo en este tema, ya que si bien en julio<sup>40</sup> de 1993 se mostraba a favor de la especificidad cultural de la producción cinematográfica y televisiva, a finales de septiembre se inclinó por la excepción cultural<sup>41</sup>.

En diciembre de 1993 se aprobó el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Comunidad, en los que se consiguió la exclusión de los servicios audiovisuales en el paquete de liberalización del comercio acordado con dicho país. Aunque Estados Unidos accedió a la exclusión del sector audiovisual<sup>42</sup>, dejó constancia de que esto no supone su aceptación como principio formal; por lo que habrá negociaciones bilaterales futuras en este ámbito.

Posteriormente, la postura francesa en las negociaciones del GATT ha conocido bastantes críticas que destacan su perfil proteccionista con la adopción de una coartada cultural. También

38 Para más información, ver ACHESON, Keith & MAULE, Christopher J.: "International Regimes for Trade, Investment and Labour Mobility in the Cultural Industries" *Canadian Journal of Communication* Vol. 19, nº 3/4, 1994, pp. 408-412

39 Lo que permite que la Comunidad tenga un margen de actuación en lo audiovisual más amplio en el futuro; lo que no ocurre con la aceptación de la especificidad cultural.

40 En su Resolución de 15 de julio de 1993 sobre los aspectos culturales del GATT, el Parlamento Europeo "toma nota y se congratula por las propuestas presentadas por la Comisión, de conformidad con el mandato específico que le otorgó el Consejo, destinadas a incluir en el cuerpo del texto una 'cláusula de especificidad cultural', con el fin de preservar entre otros el sector audiovisual" DOCE C 255 20 de septiembre, 1993, p. 183

41 El 30 de septiembre de 1993, el Parlamento Europeo, mediante una Resolución sobre el estado de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, señala que "apoya particularmente la cuestión de la 'excepción cultural' y la voluntad europea de preservar y defender su propia identidad cultural" Ver DOCE C 279 18 de octubre, 1993, p. 17

42 Esto se acepta para un período limitado de tiempo (10 años); por lo que el problema sigue sin estar resuelto, tan sólo se ha aplazado para evitar que torpedease la aprobación de un acuerdo bilateral que era valorado como globalmente positivo por ambas partes. Por todo ello, cabe destacar que este problema se planteará también en un futuro no muy lejano.

se suele criticar que la exclusión cultural se reclamase sólo para el sector audiovisual y que, a diferencia de la postura canadiense, no se incluyeran el conjunto de las industrias culturales. En efecto, no cabe duda que en la postura del Gobierno francés<sup>43</sup> existen, aunque no sean las únicas, motivaciones económicas, pero tampoco debemos olvidar que el temor, más allá de sus implicaciones económicas, a las consecuencias de una desaparición o la entrada en una etapa de decadencia casi irreversible del sector audiovisual europeo ni es algo nuevo ni está poco extendido entre la ciudadanía europea. En efecto, como señala Jacques Delors, la cultura "no es una mercancía como las demás"<sup>44</sup>.

## 7) El TUE y sus implicaciones en la actuación de la Unión Europea en el ámbito cultural

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht supone, con la inserción del Título IX del TCE con la denominación de 'cultura', el surgimiento de una competencia cultural comunitaria, con lo que la cultura pasa a ser explícitamente uno de los ámbitos de intervención de la Unión Europea. Así, el Tratado de Maastricht legitima la intervención comunitaria en la esfera cultural, pero el marco de actuación de la Unión Europea, creado por el Tratado, en este ámbito resulta limitado.

Como hemos visto, sobre todo en la década de los ochenta, el proceso de integración europea hizo intervenir a la Comunidad en áreas con implicaciones económicas, pero también culturales. A principios de los noventa, se estaba produciendo un proceso de expansión de las competencias comunitarias que le llevaban a intervenir en ámbitos con grandes implicaciones culturales. Por todo ello, los Estados, pese a su nula predisposición a ceder soberanía en un ámbito como el cultural y ante el temor de una extensión progresiva de la actuación de la Unión Europea en esta materia, se plantearon la creación de una competencia cultural comunitaria; que suponga una transferencia limitada de soberanía a la Unión<sup>45</sup>.

En efecto, en el reconocimiento de la cultura, gracias al TUE, como uno de los ámbitos de actuación de la Unión Europea han influido de forma importante factores como el recelo de los Estados a una expansión de las competencias comunitarias en esta materia o la existencia de un

43 Para más información, ver CABLE, Vincent: "The new trade agenda: universal rules amid cultural diversity" *International Affairs* Vol. 72, nº 2, 1996, pp. 227-246; EMANUEL, Susan: "A community of culture? The European television channel" *History of European Ideas* Vol. 21, nº 2, 1995, pp. 169-176; MENENDEZ-ALARCON, Antonio V.: "National identities Confronting European Integration" *International Journal of Politics, Culture and Society* Vol. 8, nº 4, 1995, pp. 545-549; MESSERLIN, Patrick A.: "France and trade policy: is the 'French exception' passée" *International Affairs* Vol. 72, nº 2, 1996, pp. 293-309; PALMER, Michael: "GATT and culture: a view from France" VAN HEMEL, Annemoon; MOMMAAS, Hans & SMITHUIJSEN, Cas (Eds.): *Op. cit.* pp. 28-29; SCHELESINGER, Philip & DOYLE, Gillian: "Contradictions of Economy and Culture: The European Union and the Information Society" *The European Journal of Cultural Policy* Vol. 2, nº 1, 1995, pp. 30-31 y 34-35

44 AA. VV.: *La cultura en España y su integración en Europa* Madrid, Ministerio de Cultura, Colección Análisis y Documentos, nº 2, 1993, p. 19

45 Para más información, ver CORNU, Marie: *Competences culturelles en Europe et principe de subsidiarité* Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 155-166; DEROUT, Anne: *Op. cit.* pp. 33-38; MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José: "La atribución de competencias en materia cultural (art. 128 TCE)" *Revista de Instituciones Europeas* Vol. 22, nº 1, 1995, pp. 173-179; MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José: *La Directiva de Televisión. Fundamento jurídico, análisis y transposición al derecho de los Estados miembros de la Unión Europea* Madrid, COLEX, 1995, pp. 65-68; MASTROIANNI, Roberto: "Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali" *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* Anno IV, nº 1, 1994, pp. 77-83; MEDINA, Manuel: "Cultura y Unión Europea" *Sistema* nº 114-115, 1993, pp. 155-157;

contexto, en la época que se realizó y firmó el Tratado, claramente favorable a la integración. Sin embargo, a nuestro parecer, el factor clave es que la Unión Europea no aspira únicamente a ser un espacio económico sino que también quiere ser un espacio político. No cabe duda que, para conseguir este objetivo, resulta necesaria algún tipo de integración cultural. El Tratado de Maastricht es un avance importante en esta dirección aunque, por supuesto, no supone una solución definitiva a esta cuestión.

En esta medida, el Tratado es un paso relevante, y más si lo observamos desde la dimensión interna de esta cuestión y la necesidad de conseguir una unidad en la diversidad, aunque se produzcan unas limitaciones demasiado grandes a la intervención de la Unión. Todo ello resulta lógico ante la especial sensibilidad que despierta el tema y, ante las tendencias uniformizadoras que se están dando en sectores económicos y tecnológicos, el Tratado de Maastricht sirve para lanzar el mensaje de que la intervención comunitaria en este ámbito no tendrá este carácter uniformizador y fomentará la pluralidad y diversidad cultural europea.

En el TUE tenemos una buena muestra de la importancia del papel de la cultura en el proceso de construcción europea a nivel interno, ya que utiliza con gran diplomacia y ambigüedad conceptos como la cultura de los Estados, la de los pueblos y patrimonio cultural común. Así, en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, los firmantes muestran su deseo de acrecentar "la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones". A su vez, en el apartado p. del artículo 3 del TCE se señala que, para la consecución de los objetivos señalados en el art. 2 del TCE, es necesario un "desarrollo de la cultura de los Estados miembros". En efecto, mientras que en el Preámbulo del Tratado de Maastricht se hace referencia a los pueblos europeos (haciendo hincapié, entre otros aspectos, en el respeto a su cultura...); sin embargo, en el apartado p. del art. 3 del TCE se habla del desarrollo de la cultura de los Estados.

Pero, sin duda, el ejemplo más diáfano de esta diplomacia comunitaria, ante la gran sensibilidad que despierta este tema, lo tenemos en una redacción muy cuidada, cuyo máximo exponente lo encontramos en el apartado 1 del art. 128 del TCE, en el que se señala lo siguiente: Por un lado empieza señalando que su objetivo es "floreamiento de las culturas de los Estados miembros", pero al instante matiza esta afirmación señalando que dicha potenciación de la cultura de los Estados estará condicionada por el "respeto de su diversidad nacional y regional", además de señalar que tiene que ponerse de relieve "el patrimonio cultural común". Pero lo fundamental es que, más allá de la búsqueda de un equilibrio que queda patente al observar la redacción del articulado referido al ámbito cultural en el TUE, se ha producido un verdadero avance en el proceso de integración en esta materia.

En definitiva, lo que subyace en el Tratado es la idea clave de unidad en la diversidad, sin ninguna pretensión uniformizadora o hegemónica, que sirve no sólo para que los europeos no vean el proceso de construcción europea como un elemento perjudicial al respeto de su identidad, sino que dicho proyecto pueda ser visto como un factor positivo para la consecución de este objetivo; además de ser un elemento clave para desactivar el conflicto entre nacionalismos estatales y subestatales.

Para una correcta valoración de las posibilidades de intervención de la Unión Europea en lo cultural, debemos centrarnos en el análisis de las posibilidades y limitaciones que ofrece el art.

128 del TCE<sup>46</sup>. En efecto, en el estudio de dicho artículo se ven las claves que nos ayudan a caracterizar la actuación comunitaria en la esfera cultural dentro del marco de la Unión Europea. La intervención comunitaria se basa en su carácter complementario y en su respeto al principio de subsidiariedad.

Una buena muestra de los límites asignados a la intervención de la Unión Europea en este ámbito la tenemos en el apartado 2 del artículo 128, en la que se dice que la acción comunitaria "favorecerá la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyará y complementará la acción de estos". En efecto, la actuación comunitaria busca estimular la cooperación de los Estados miembros en esta materia y señala que su intervención se producirá sólo si es necesario con el objeto de apoyar y completar la acción de los mismos. En definitiva, en el apartado 2 se limita de forma importante las posibilidades de intervención comunitaria aunque, como señala Marie Cornu, la utilización del término "completar" implica la existencia de una esfera de intervención propiamente comunitaria en este ámbito<sup>47</sup>.

Sin embargo, el principal límite lo encontramos en el apartado 5 del art. 128 en el que se señala que la Consejo se limitará a aprobar "medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros". Además, se señala que se actuará en base al procedimiento de codecisión definido en el art. 189 B del Tratado, aunque se añade un nuevo e importante límite al matizar que "el Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el proceso previsto en el artículo 189 B", lo que en la práctica supone reconocer un derecho de veto de los Estados. Esta es la principal diferencia que se produce entre la intervención de la Unión Europea en lo cultural y un ámbito tan relacionado con éste como el educativo. En efecto, los artículos 126, referido a la educación, y 128 del TCE son muy parecidos, pero en el caso del artículo referido a la educación se sigue un procedimiento de codecisión normal, sin la exigencia de unanimidad del Consejo que se observa en el art. 128.

El apartado 5 del artículo 128 no constituye el único principio que permita a la Unión Europea perseguir objetivos culturales o aprobar actos que tengan implicaciones culturales. En efecto, el apartado 4 de dicho artículo estipula que "la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado"<sup>48</sup>.

Dicha disposición expresa la obligación que tiene la Unión Europea de tener en cuenta el objetivo cultural en su actuación, o por lo menos tener en cuenta las implicaciones culturales de sus intervenciones. Esta obligación le exige examinar, en primer lugar, las condiciones en las que las políticas que aplica en el interior como en el exterior pueden incorporar una dimensión cultural que coincida con el cumplimiento de las misiones del Tratado (ver los art. 2 y 3 del TCE) y los objetivos definidos en el apartado tercero del art. 128 del TCE y, en segundo lugar, la aplicación de los medios e instrumentos adecuados.

<sup>46</sup> Aunque, además de las ya citadas referencias del Preámbulo y el apartado p del artículo 3 del TCE, en el subapartado d) del apartado 3 del artículo 92 del mismo Tratado permite a los Estados otorgar ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio cultural "siempre que no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia de la Comunidad en contra del interés común". Aunque cabe señalar que la introducción del nuevo artículo 92 en el TUE ha introducido muchas incógnitas con respecto a su incidencia al régimen de ayudas a la cultura.

<sup>47</sup> CORNU, Marie: Op. cit. pp. 158-159

<sup>48</sup> En este sentido, cabe destacar que la Comisión ha aprobado recientemente un importante informe sobre esta cuestión. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Primer Informe sobre la consideración de los aspectos culturales en la acción de la Comunidad Europea" COM(96) 160 final Bruselas, 17 de abril, 1996

En definitiva, pese a los estrechos límites señalados a la actuación de la Unión Europea en lo cultural, no debemos minusvalorar la importancia de que la cultura aparezca como tal en los Tratados. Pese a todas las limitaciones que se aprecian en este artículo, la cultura se ha convertido en un sector en el que la Unión puede intervenir; por lo que no se debe minimizar la importancia política de este hecho.

### 8) De la teoría a la acción: Hacia la aprobación de los primeros programas en base al artículo 128 del TCE

En el apartado anterior hemos visto las importantes limitaciones que tiene la actuación comunitaria en el ámbito cultural. Esta situación ha llevado a varios autores a mostrarse especialmente críticos con el art. 128 del TCE y considerarlo más como un retroceso que como un avance. Sobre todo se destaca el peligro que supondría utilizar este artículo para tomar decisiones en materia de política audiovisual, ya que en el apartado 2 del art. 128 se señala el sector audiovisual como uno de los ámbitos de intervención de dicho artículo.

En efecto, si las decisiones que afectan a la política audiovisual de la Unión Europea se adoptasen en base al art. 128 del TCE, ésta entraría en un proceso de crisis y estancamiento ante la enorme dificultad que plantea conseguir la unanimidad de los Estados en una política como ésta. Esta es una de las principales causas por la que dicho artículo ha sido negativamente valorado<sup>49</sup>. Esto llevó a algunos analistas a advertir este riesgo al estudiar el art. 128 del TCE, aunque, como veremos posteriormente, los acontecimientos posteriores nos harán ver que afortunadamente esta situación no se ha producido.

Un documento clave para deshechar estos temores es la Comunicación de la Comisión<sup>50</sup> al Parlamento Europeo y al Consejo publicada el 27 de julio de 1994. En dicha Comunicación se señala que, la entrada en vigor del Tratado tiene como consecuencia que las acciones realizadas hasta entonces en los ámbitos de intervención considerados (apartados 2 y 4) se basarán de ahora en adelante en el art. 128, sin perjuicio de las normas jurídicas específicas<sup>51</sup>.

Pero, sin duda, lo que más ha contribuido a deshechar estos temores es la observación de como se ha desarrollado la intervención de la Unión Europea en el ámbito audiovisual. En este punto nos vamos a fijar en las dos actuaciones comunitarias más emblemáticas de dicha política audiovisual: La Directiva de Televisión sin Fronteras<sup>52</sup> y el programa Media<sup>53</sup>.

49 Así, Martín y Pérez de Nanclares considera que, si se aplica en este ámbito, puede convertirse en un peligro y "obstaculizar la evolución legislativa comunitaria en materia audiovisual". Ver MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: "La atribución de...". Op. cit. p. 188

50 COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Acción de la Comunidad Europea en favor de la cultura" COM (94) 356 final Bruselas, 27 de julio, 1994

51 *Ibidem* p. 7

52 La Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva fue aprobada por el Consejo el 3 de octubre de 1989 y su base jurídica fue el apartado 2 del art. 57 y el art. 66 del TCEE. Ver DOCE L 298 17 de octubre, 1989, pp. 23-30

53 El programa Media para el fomento de la industria audiovisual europea fue creado por una Decisión (90/685/CEE) del Consejo de 21 de diciembre de 1990 y su base jurídica es el art. 235 del TCE. Ver DOCE L 380 31 de diciembre, 1990, pp. 37-44

Con respecto al programa Media, recientemente se ha aprobado el programa Media II, con lo que este programa en su segunda fase se ha subdividido en dos: Por una parte hace referencia a un programa de estímulo al desarrollo y a la distribución de las obras audiovisuales europeas<sup>54</sup> (Media II - Desarrollo y distribución) y a otro programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales<sup>55</sup> (Media II - Formación). Como puede verse, ninguno de estos dos nuevos programas se basa en el artículo 128 del TCE.

En el caso de la Directiva de Televisión sin Fronteras, todavía no se ha aprobado la Directiva que va a modificarla. Sin embargo, existe una Propuesta de Directiva elaborada por la Comisión el 31 de mayo de 1995 en la que la base jurídica citada en dicha Propuesta es el apartado 2 del art. 57 y el art. 66 del TCE<sup>56</sup>. Por lo que, la por otra parte complicada y discutida modificación de la Directiva de Televisión sin Fronteras, tampoco utilizará el art. 128.

Sin embargo, el elemento más gráfico para demostrar que el TUE supone un avance en el proceso de integración en lo cultural, lo tenemos en la aprobación de programas plurianuales en base al art. 128 del TCE. Hasta el momento, tan sólo se ha aprobado, mediante la Decisión 719/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de marzo de 1996, de un programa denominado Calidoscopio<sup>57</sup>, que tiene como objeto el apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea. Dicho programa estará en vigor tres años a partir del 1 de enero de 1996, contando con un presupuesto de 26,5 millones de ecus.

Además, se espera que, en breve plazo, se aprueben los programas Rafael<sup>58</sup> y Ariadna<sup>59</sup>, que también tiene como base jurídica el art. 128 del TCE. El programa Rafael tiene como objetivo intervenir en el ámbito del patrimonio cultural de importancia europea y el programa Ariadna tiene como meta el apoyo al libro y a la lectura.

Si observamos el programa aprobado y los otros dos que van a aprobarse próximamente, veremos que bastantes actividades de los mismos ya se producían antes de la entrada en vigor de estos programas. El salto cualitativo lo encontramos en la aprobación de programas plurianuales que, además de una mayor seguridad jurídica, garantizan un presupuesto autónomo para el período de duración del mismo. Gracias a esto, las acciones a emprender no están

54 Aprobado por Decisión del Consejo (95/563/CE) de 10 de julio de 1995, su base jurídica se encuentra en el apartado 3 del art. 130 del TCE. Ver DOCE L 321 30 de diciembre, 1995, pp. 25-32

55 Aprobado por Decisión del Consejo (95/564/CE) el 22 de diciembre de 1995, su base jurídica es el art. 126 del TCE. Ver DOCE L 321 30 de diciembre, 1995, pp. 33-38

56 COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Informe sobre la aplicación de la Directiva 89/552/CEE y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva" COM(95)86 final Bruselas, 31 de mayo, 1995.

57 DOCE L 99 20 de abril, 1996, pp. 20-26

58 Propuesta de la Comisión, incluida en el documento COM(94) 356 final. Dictamen del Comité Económico y Social de 6 de julio de 1995, DOCE C 256 2 de octubre, 1995, pp. 38-40. Dictamen del Comité de las Regiones aprobado el 21 de septiembre de 1995, DOCE C 100 2 de abril, 1996, pp. 119-122. Propuesta modificada (COM(95) 110) del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 1995, DOCE C 287 30 de octubre, 1995, pp. 161-178. Propuesta modificada de la Comisión (COM(96) 333 final) presentada el 8 de julio de 1996, DOCE C 265 12 de septiembre, 1996, pp. 4-19. Posición Común del Consejo aprobada el 8 de julio de 1996, DOCE C 264 11 de septiembre, 1996, pp. 69-79

59 Propuesta de Decisión de la Comisión (incluida en el documento COM(94) 356 final) presentada el 25 de octubre de 1994, DOCE C 324 22 de noviembre, 1994, pp. 11-17. Propuesta modificada del Parlamento Europeo, presentada el 7 de abril de 1995, DOCE C 109 1 de mayo, 1995, pp. 289-298. Dictamen del Comité de las Regiones del 21 de abril de 1995, DOCE C 100 2 de abril, 1996, pp. 35-38. Propuesta modificada presentada por la Comisión (COM(95) 374 final) el 28 de julio de 1995, DOCE C 279 25 de octubre, 1995, pp. 7-22. Posición Común aprobada por el Consejo el 27 de junio de 1996, DOCE C 264 11 de septiembre, 1996, pp. 34-45

condicionadas por factores tales como las contingencias producidas en la negociación de cada presupuesto comunitario o, sobre todo en una situación de crisis económica, del esfuerzo que algunos países estén dispuestos a asumir en este ámbito.

### 9) La cultura ausente de la Conferencia Intergubernamental

En el Consejo Europeo de Ioannina se aprobó la creación de un Grupo de Reflexión, formado por representantes de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión, con el objetivo de preparar la Conferencia Intergubernamental (CIG) mediante el plantemiento, en base a los diversos informes elaborados por las instituciones comunitarias, de las posibles modificaciones a introducir en los Tratados. El informe de dicho Grupo de Reflexión, que se presentó el 5 de diciembre de 1995 y fue aprobado en Consejo Europeo de Madrid, ha servido para señalar los grandes temas de la CIG.

La CIG, convocada formalmente por el Consejo de la Unión Europea en su sesión de 16 de enero de 1996, se inició formalmente el 29 de marzo de Turín, en virtud del apartado 1 del artículo N del TUE, con objeto de proceder a la revisión de las disposiciones que se prevee con arreglo al apartado 2 de dicho artículo. En el párrafo segundo del artículo N se establece que en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, para que examine, de conformidad con los objetivos del artículo A y B, las disposiciones del Tratado para las que se prevea una modificación.

La cultura ha quedado fuera de las grandes discusiones de la CIG, no planteándose de momento cualquier posible reforma del art. 128 del TCE, aunque es cierto que el Comité Económico y Social plantea en su Dictamen sobre la CIG solicita que se le consulte en temas de política cultural, modificando<sup>60</sup> en este sentido el apartado 5 del art. 128. En definitiva, en la CIG no se plantea nada especialmente relevante sobre esta cuestión, aunque dentro del debate sobre la ciudadanía de la Unión y con vistas al enriquecimiento del contenido de la misma se plantea el reconocimiento del derecho a la diversidad cultural.

Esta situación puede ser analizada desde una perspectiva en la que se destaca que en el TUE se ha producido un importante avance en esta materia y los Estados, además de su tradicional resistencia a ceder soberanía en este ámbito, pudieron considerar que la CIG de 1996 era un marco demasiado cercano en el tiempo como para que fuera conveniente una reforma. En este sentido, cabe señalar que la CIG es una oportunidad que, si todo sigue como hasta ahora, se puede perder en el camino de definir una auténtica política comunitaria en este ámbito.

Sin embargo, no todos muestran una actitud tan reacia a abordar la necesidad de una mayor profundización en la integración en el ámbito cultural que la que supone el TUE. En este sentido, en un documento reciente, elaborado por el Gobierno Vasco y que muestra su postura ante la CIG, se plantea la necesidad de una mayor participación de los pueblos y los ciudadanos<sup>61</sup>. En definitiva, de una Comunidad que, potenciando el desarrollo de los valores

<sup>60</sup> ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (Ed.): Textos básicos sobre la Unión Europea presentados ante la Conferencia Intergubernamental de 1996. Bilbao, Master/Diploma en integración europea. La Unión Europea, UPV/EHU, 1996, p. 72

<sup>61</sup> GOBIERNO VASCO: Euskadi ante la reforma de la Unión Europea. La participación de los pueblos y los ciudadanos de Europa en un proyecto político común. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1996, pp. 11-18

comunes, garantice el respeto a la riqueza y diversidad cultural de Europa evitando planteamientos uniformizadores que, aplicados en lo cultural, tendrían efectos muy negativos para el desarrollo del proceso de construcción europea.

### 10) Conclusiones

En el presente trabajo hemos constatado la existencia de un déficit cultural en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Consideramos que esta situación no responde a la minusvaloración de los aspectos culturales del proceso de construcción europea, sino que se debió a diversas razones derivadas del contexto histórico y a criterios de oportunidad política.

Sin embargo, pese a todo esto, observamos que la Comunidad ha intervenido en el ámbito de la cultura en tanto que también es un sector con una importante incidencia económica. Además, la Comunidad contó con un mecanismo de toma de decisiones peculiar, "las Reuniones del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y de los Ministros en el seno del Consejo", que permitió actuar en materias en las que la posibilidad de actuación en base al contenido de los Tratados era difícil de establecer. La intervención comunitaria en la década de los setenta y a principios de los ochenta, fueron poco importantes en un sentido cuantitativo pero tuvieron una gran relevancia simbólica.

En la segunda mitad de la década de los ochenta se produjo un gran avance en el proceso de construcción europea en general y, por supuesto, también en el cultural; en el que la perspectiva de la creación de un Mercado Unico, en temas como el de las mercancías culturales, los derechos de autor, el IVA, o la política audiovisual, tuvo una gran influencia. En este período, la actuación de la Comunidad Europea pasó a ser más coherente y estructurada, aunque siguieron existiendo acciones con gran contenido simbólico.

La actuación de la cultura en las negociaciones del GATT sirvió para poner de manifiesto la importancia de la dimensión externa del papel de la cultura en el proceso de construcción europea, al poner de manifiesto la necesidad de una política exterior común, posibilitando que la Comunidad Europea encuentre su sitio en la Sociedad Internacional actual. Además, la repercusión que esta cuestión tuvo en la sociedad europea sirvió para que el debate sobre los aspectos culturales del proceso de integración europea llegase a más amplios sectores de la ciudadanía europea.

La Unión Europea no aspira a convertirse únicamente en un espacio económico y, al querer constituir un espacio político, necesita plantearse algún tipo de integración cultural. Así, no es extraño que sea en el Tratado de Maastricht, en la medida que se plantea dotar de mayor contenido político a las instituciones comunitarias, donde aparezca explícitamente la cultura como uno de los ámbitos de actuación de la Unión. Otros factores que han tenido gran importancia es el encontrarse, en la fecha en que se redactó el Tratado, un contexto favorable por muchos motivos a la integración, y el recelo de los Estados a una extensión progresiva de las actividades comunitarias en esta materia, por lo que se plantearon la creación de una competencia cultural comunitaria, pero que plantee importantes límites a la intervención de la Unión Europea. Sin embargo, el factor clave es que para avanzar en la integración a nivel político, también se tenía que profundizarse la integración en lo cultural.

Todos estos factores, además de la dimensión interna del papel de la cultura en el proceso de construcción europea y la necesidad de una unidad en la diversidad en los aspectos culturales, provocó que en el articulado del Tratado de Maastricht, sobre todo en el art. 128 del TCE, se planteasen importantes limitaciones a la actuación comunitaria en lo cultural; siendo la principal de estas la exigencia de unanimidad del Consejo durante todo el proceso de toma de decisiones, lo que en la práctica supone un derecho de veto de los Estados. Estos condicionamientos han provocado una valoración negativa de dicho artículo, sobre todo temiendo que se aplicase en la política audiovisual, pero posteriormente se ha podido constatar que el art. 128 no se ha utilizado en este ámbito y si ha servido para aprobar el programa Calidoscopio y, en breve plazo, ocurrirá lo mismo con Rafael y Ariadna.

Estos programas plurianuales suponen la mejor muestra del avance en la integración en la medida que otorgan mayor seguridad y continuidad, tanto presupuestaria como jurídica, a las acciones de la Unión Europea en lo cultural. Sin embargo, no puede ser tan positiva nuestra valoración del desarrollo de la CIG en lo referente a la cultura, aunque dentro del debate sobre la ciudadanía de la Unión y con vistas al enriquecimiento del contenido de la misma se haya planteado alguna cuestión como el reconocimiento del derecho a la diversidad cultural. Esto también debe ser visto en la perspectiva de que en el TUE se ha producido un importante avance en esta materia y en la CIG pudieron considerar que era demasiado pronto para plantear una reforma. De todas maneras, cabe constatar que no parece probable que a corto y medio plazo se defina una auténtica política cultural común.

Por último, señalar que las tendencias uniformizadoras y armonizadoras, que resultan útiles en las esferas económicas y tecnológicas, tienen efectos perversos y contraproducentes en el ámbito cultural. La creación de esa política común no supone una uniformización inflexible en lo cultural, ya que esta hipótesis sería tan irrealizable como poco deseable. Aquí es donde, unidad en la diversidad, la máxima que debe inspirar el proceso de integración europea en materia cultural, adquiere su pleno sentido.

## 14. EVOLUTION DE L'ATTITUDE DE LA FRANCE À L'ÉGARD DES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

Professeur P.Daillier  
Université de Paris-X Nanterre

L'année 1995 traduirait-elle une conviction européenne inédite de la part des pouvoirs publics français ? On doit constater que pour cette seule année, la France a jugé opportun de défendre ses positions juridiques dans 42 affaires sur un total de 140 au titre de l'article 177 du Traité CE <sup>1</sup>. Ce qui semble trancher de façon remarquable avec son attitude traditionnelle. Observerait-on, enfin, une certaine "banalisation" des procédures préjudicielles ? Ou bien ne s'agit-il que d'un simple accompagnement du taux de progression des recours contentieux devant les deux juridictions communautaires au cours des dix dernières années, et plus particulièrement des procédures préjudicielles ? Il ne le semble pas: pour ce qui est des procédures de l'article 177, depuis 1988, le nombre d'affaires jugées par la Cour de Luxembourg oscille entre 116 et 140, sans progression régulière entre les dates extrêmes, tandis qu'augmente régulièrement le nombre des procédures où l'administration française a présenté ses observations devant la Cour: autour de la quinzaine en 1985 et 1986, autour de la vingtaine entre 1987 et 1993 - avec une chute sensible en 1992 -, un peu en-deça de la trentaine d'observations en 1994. Ce premier constat statistique permet de penser qu'il ne s'agit pas d'un phénomène conjoncturel.

En la matière, il ne faut pas céder au simplisme d'une corrélation mécanique: rien n'oblige un Etat à participer à une affaire particulière, même pas le fait que la question posée émane d'une juridiction de ce même Etat. Il ne le fait que dans la mesure où il appréhende les risques de la réponse de la Cour pour son prestige, pour l'autonomie de certaines politiques menées jusqu'ici à l'abri de ses compétences réservées, pour la survie de sa législation ou de sa réglementation propre <sup>2</sup>, pour la défense de ses finances publiques, pour ses conceptions juridiques quant aux rapports entre l'administration et les administrés ou quant aux rapports entre son appareil judiciaire et les justiciables ... et peut-être même, dans quelques circonstances, pour l'autonomie de l'Union européenne et de ses politiques communes vis-à-vis d'autres acteurs internationaux.

Il semble en tout cas acquis que, par ce biais, la France cherche assez rarement à défendre directement les intérêts économiques de ses ressortissants face aux politiques menées par les autres Etats membres <sup>3</sup>.

1. Sur un total de 224 affaires jugées en 1995, tous contentieux confondus.

2. Dans 9 affaires sur les 13 provenant d'un juge français où la France présente des observations, elle est le seul Etat à présenter des observations au côté de la Commission; dans la plupart des hypothèses, il est vérifié que le gouvernement tente de "protéger" une interprétation de l'administration ou la réglementation interne contre une tentative de remise en cause pour incompatibilité avec le droit communautaire.

3. Sur les trente affaires jugées en 1995 et provenant de juges autres que français, il n'est relevé que six affaires où la question au fond peut révéler une opposition directe d'intérêts - de caractère économique - avec un autre Etat membre; encore n'est-ce vérifié que dans trois affaires: C-440/93, C-59/94, C-469/93 (voir en annexe, les références complètes de la jurisprudence citée).