

# CULTURA Y PROTECCIONISMO EN LA UNIÓN EUROPEA \*

Por MICHEL WAELBROECK \*\*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar la función que debe desempeñar la cultura en el funcionamiento del mercado interior. Este desarrollo presenta mayor interés en la actualidad, en razón del reconocimiento explícito en el art. 151 CE de que 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». En ocasiones, se teme que la apertura de los mercados impuesta por la Comunidad comporte un empobrecimiento cultural, por cuanto provoca la uniformización de las preferencias y los intereses del público, la igualación en los niveles más bajos de la calidad de las obras que se le ofrecen así como la creciente comercialización de la actividad creadora.

En mi opinión, estas advertencias sólo están parcialmente justificadas. La amenaza verdadera sería, en realidad, que el argumento cultural se utilice como pretexto para sostener de forma inmovilista actividades que no responden al interés de aquellos a quienes se dirigen, y que se trate de preservar, de esta forma, condiciones existentes, protegiéndolas de la crítica proveniente de medios de expresión que responden mejor a las necesidades y a las aspiraciones de sociedades en continua evolución...

Como se demuestra con la exposición de cuatro asuntos en los que se

---

\* Traducido por Javier Laso Pérez (Doctor en Derecho. Profesor Asociado de la Universidad de Salamanca).

\*\* Profesor de la Universidad Libre de Bruselas, Abogado.

ha invocado el argumento cultural, existe un riesgo cierto, si no se actúa con cautela, de que se afiancen formas disimuladas de proteccionismo, que vayan en contra del ideal de apertura que se esfuerzan por conseguir los Tratados europeos, no sólo en el ámbito económico sino en el de la cultura, y, en general, la civilización.

Afortunadamente, la Comisión y el Tribunal de Justicia no se han dejado engañar. Estas Instituciones han rechazado este argumento cada vez que ha sido necesario y muestran, de esta forma, su intención de limitar la posibilidad de aducir consideraciones culturales para defender obstáculos injustificados a las libertades fundamentales garantizadas en el Tratado.

## II. CUATRO CASOS DE LA PRÁCTICA

1. DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE 21 DE DICIEMBRE DE 1988 RELATIVA A LAS AYUDAS ACORDADAS POR EL GOBIERNO GRIEGO A LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA DIRIGIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PELÍCULAS GRIEGAS (DOCE, N.º L208, DE 20 DE JULIO DE 1989, P. 38).

El Gobierno griego acordó varias ayudas que pretendían favorecer la producción de películas griegas. Se trataba, por una parte, de subvenciones automáticas, por otra, de ayudas selectivas con forma de participación a la producción y, por último, de ayudas a los exhibidores vinculadas a la programación obligatoria de películas griegas. Para que una película pudiera considerarse «griega», debía satisfacer las condiciones siguientes:

- a) su producción debía realizarse por griegos;
- b) la versión original debía ser en griego; el texto (guión) y los diálogos debían ser escritos por un autor griego o de ascendencia griega;
- c) el director debía ser griego o de ascendencia griega;
- d) tres cuartas partes de los técnicos, los actores y los músicos debían ser griegos;
- e) la mayor parte de la producción debía realizarse en Grecia;
- f) el revelado en negativo y el positivado de las copias destinadas a Grecia y Chipre debía realizarse en Grecia;
- g) todos los operarios debían ser griegos y estar afiliados a la Seguridad Social griega.

La Comisión consideró que este sistema era discriminatorio para los nacionales de otros Estados miembros e incompatible con las disposicio-

nes del Tratado que prohibían la discriminación en razón de nacionalidad, la libre circulación de personas, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. En respuesta a la alegación del gobierno helénico en la que argumentó la peculiaridad de la producción cinematográfica, como expresión de valores culturales cuya salvaguardia hacía necesario mantener ciertos criterios basados en la nacionalidad, la Comisión aceptó que las ayudas a la cinematografía griega pudieran ser compatibles con el mercado común. Sin embargo, a este respecto, la ley no se limitaba a asegurar la ayuda a la cinematografía griega, sino que restringía innecesariamente la posibilidad de que los nacionales de otros Estados miembros ejerzan la actividad de productor y de que participen en la realización de las películas subvencionadas. En consecuencia, insistió en que se suprimieran las condiciones d) y g). En lo que se refería a las condiciones a) y c), destacó la necesidad de permitir al productor o realizador decidir la composición de su equipo, y recordó que no se podía en absoluto imponer que el equipo artístico y técnico estuviera compuesto de nacionales de todos o algunos de los Estados miembros. Las condiciones e) y f) se consideraron justificadas, así como la condición b), con la reserva de permitir a cualquier nacional que no conociera la lengua griega la posibilidad de participar eventualmente en la realización de una película a través de la técnica de la post-sincronización.

Esta decisión tiene interés, en la medida en que reconoce la oportunidad, en el ámbito cultural, de las ayudas acordadas por Grecia a su industria cinematográfica, aun cuando insista en la necesidad de eliminar de la legislación griega aquello que tenía de excesivamente rígido y proteccionista, que no podía, en última instancia, más que dificultar la posibilidad de los productores griegos de trabajar en mejores condiciones. Como destacó la Comisión, permitir que la industria cinematográfica griega utilice los recursos artísticos, intelectuales, técnicos y financieros de otros Estados miembros no podía más que ser beneficioso para su posición competitiva respecto de los países terceros.

2. DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE 26 DE JUNIO DE 1997 CON ARREGLO AL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 90 DEL TRATADO CE RELATIVA AL DERECHO EXCLUSIVO DE EMITIR PUBLICIDAD TELEVISIVA EN FLANDES (DOCE, N L244, DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 1997, P. 18).

El legislador flamenco adoptó una disposición en la que se preveía que únicamente podía ser autorizado a emitir para la totalidad de la Comuni-

dad flamenca, y a difundir publicidad dirigida a esta Comunidad, un único organismo privado de teledifusión. En este caso, se reconoció a la sociedad VTM esta condición. Esta sociedad tenía como accionistas empresas de la prensa escrita flamenca. Ciertamente, las cadenas de televisión establecidas en otros Estados miembros no tenían prohibido emitir mensajes publicitarios destinados al público flamenco. Sin embargo, el monopolio otorgado a VTM tenía como resultado excluir a cualquier operador de otro Estado miembro de la posibilidad de instalarse en Flandes con objeto de transmitir mensajes de publicidad televisada destinados al público flamenco.

La Comisión concluyó, en consecuencia, que la legislación comunitaria era contraria al artículo 52, en relación con el artículo 90 del Tratado.

VTM aducía razones de política cultural para justificar el monopolio del que se beneficiaba. En su opinión, la afectación de los ingresos publicitarios a los editores de periódicos flamencos que eran sus accionistas, constituía un aspecto fundamental, directamente ligado a su monopolio, de la función de interés general que se le había vinculado. Otro aspecto de esta función residía en la misión complementaria y específica que desempeñaba, en relación con el emisor oficial de lengua holandesa (la BRTN) y las televisiones locales, dentro del sistema flamenco de medios de comunicación.

La Comisión admitió que la política cultural y el mantenimiento del pluralismo pudieran constituir razones imperativas de interés general que justificaran una restricción a la libertad de establecimiento. No obstante, consideró que los medios elegidos por el legislador flamenco excedían de aquello que era necesario y no eran adecuados para la realización de la finalidad perseguida. En efecto, no se garantizaba que todos los editores de prensa neerlandesa pudieran convertirse en accionistas de VTM o recibir una parte de sus beneficios. La exclusividad de VTM no favorecía más que a un grupo de editores en detrimento del resto. Además, no se garantizaba que los ingresos publicitarios de VTM estuvieran afectados por sus accionistas al mantenimiento de sus periódicos. Por último, no había motivos para creer que, en la Comunidad flamenca, una estación de televisión privada no pudiera sobrevivir más que si no disponía de un monopolio sobre la publicidad televisada.

Además, la Comisión rechazó que VTM estuviera encargada de una misión de interés general en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, y puso de relieve que esta misión se había confiado exclusivamente a BRTN por parte del legislador flamenco.

Otra vez más, se trata de una decisión interesante por cuanto muestra que la Comisión no rechaza de entrada el argumento cultural. Sin embargo, considera que los medios empleados por la Comunidad flamenca —en concreto la instauración de un monopolio a favor de determinados intereses privados— no era manifiestamente adecuado en relación con el objetivo perseguido y condenó el sistema.

3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 26 DE FEBRERO DE 1991 EN EL ASUNTO C-154/89, COMISIÓN C. REPÚBLICA FRANCESA, REC.-1991, P. 682 (ASUNTO DE LOS «GUÍAS TURÍSTICOS»). (SE PRONUNCIARON DOS SENTENCIAS SIMILARES EL MISMO DÍA EN ASUNTOS QUE AFECTABAN A ITALIA Y A GRECIA)

La reglamentación francesa exigía que los guías turísticos dispusieran una acreditación profesional que garantizase la adquisición de una determinada cualificación, y exigía como regla general que superaran un examen. Esta exigencia afectaba a cualquier persona encargada de dirigir visitas comentadas en la vía pública, en museos y monumentos históricos y en los medios de transporte en común. La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra el Estado francés, alegando que esta reglamentación era susceptible de aplicarse a las actividades ejercidas por los guías asalariados de empresas de turismo establecidas en otros Estados miembros, que acompañan a los grupos de turistas en un circuito cerrado durante todo el viaje. La Comisión consideró, en particular, que la reglamentación en causa infringía el artículo 59 del Tratado, puesto que impedía a las empresas de turismo de otros Estados miembros en los que la actividad no se encontraba regulada servirse de sus propios guías, salvo aquellos que hubieran superado el examen que les permitía obtener una acreditación profesional francesa.

El Tribunal de Justicia aceptó la argumentación de la Comisión. Esta Institución rechazó el argumento del Gobierno fundado en el interés general, que se vinculaba a la valoración de las riquezas históricas y a la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural del país. Aunque aceptó que este interés pudiera, en principio, constituir una razón imperativa que justificase una restricción a la libre prestación de servicios, consideró que esta exigencia iba más allá de lo necesario para garantizar la protección de estos intereses. En efecto, tenía

como consecuencia la reducción del número de guías turísticos que podían acompañar a los turistas en circuito cerrado e incitaba a los organizadores de viajes a buscar preferentemente guías locales, situación que podía tener el inconveniente, para los turistas, de no poder contar con un guía que domine su idioma, sus intereses y preferencias específicas. Según el Tribunal, la preocupación de los organizadores de viajes de mantener su reputación y la presión de la competencia ofrecían, en sí mismas, garantía suficiente sobre la calidad de las prestaciones de los guías turísticos. En consecuencia, la reglamentación francesa resultaba desproporcionada respecto del fin que perseguía.

De nuevo, se constata que el Tribunal adopta una actitud razonable y moderada en relación con el problema examinado. En lugar de rechazar el argumento cultural, lo acepta y se limita a eliminar ciertas consecuencias excesivas que la reglamentación francesa pretendía deducir. Es significativo, a este respecto, que el Tribunal tenga cuidado de no extender el alcance de su pronunciamiento a las visitas guiadas que se efectúan en los museos y monumentos históricos. Respecto de estas últimas, admite que el legislador nacional pueda imponer que la visita se haga con un guía profesional.

4. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 4 DE MAYO DE 1993 EN EL ASUNTO C-17/92, FEDERACIÓN DE DISTRIBUIDORES CINEMATOGRÁFICOS (REC. 1993, P. 2239).

Este asunto se refería a la compatibilidad con las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías y prestación de servicios, de una normativa española que condicionaba la concesión de licencias de doblaje en español de películas extranjeras a la distribución de cierto número de películas españolas. Después de descartar en el presente supuesto la aplicación de las disposiciones sobre la libre circulación de mercancías (la comercialización de películas mediante la explotación en salas cinematográficas constituía, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal, una prestación de servicios), el Tribunal constató que con el vínculo entre la entrega de las licencias de doblaje de las películas provenientes de países terceros y la distribución de películas españolas, esta legislación favorecía a los productores de estas últimas respecto a los productores de las películas de otros Estados miembros, puesto que se garantiza a los primeros la distribución de sus películas y la obtención de las recaudaciones

correspondientes, mientras que los segundos dependen solamente de la voluntad de los distribuidores españoles.

El Gobierno español alegó, en las observaciones que sometió al Tribunal, que la legislación en causa perseguía un objetivo cultural, que era proteger la producción cinematográfica nacional. Sin embargo, el Tribunal no acogió esta alegación, y subrayó, en primer lugar, que en razón del carácter discriminatorio de la normativa española no se podía incluir dentro de las exenciones previstas en el artículo 56 del Tratado y, por otra parte, que el sistema no favorecía la distribución de películas nacionales, cualquiera que fuera su contenido o su calidad.

Esta última observación tiene interés. En efecto, demuestra que las excepciones a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado sólo pueden encontrarse justificadas, según el Tribunal, por consideraciones de política cultural, siempre que se dirijan indistintamente a las mercancías o servicios de origen nacional y a las provenientes de otros Estados miembros. Resulta inadmisibles cualquier normativa interna que, con una finalidad presuntamente cultural, establezca una diferencia de tratamiento desde el punto de vista formal entre diversas categorías de mercancías o servicios. Además, se deriva de este pronunciamiento que una normativa que se limite a acordar una ventaja global dirigida al conjunto de la producción nacional, con independencia de su contenido o de su calidad, no puede considerarse que pretenda un objetivo verdaderamente cultural.

Otra vez más, al enunciar estos criterios, el Tribunal no parece haber restringido de forma excesiva la posibilidad de los Estados miembros de llevar a cabo una política cultural.

### III. CONCLUSIÓN. LIBRE INTERCAMBIO FRENTE A CULTURA: UN CONFLICTO INEXISTENTE

Para terminar, me gustaría subrayar que, en mi opinión, afirmar un conflicto entre la libertad de intercambio y la cultura, es crear un falso problema. La cultura necesita apertura y libertad para su desarrollo.

En cualquier época, la posibilidad de los grandes artistas de desplazarse libremente se ha considerado fuente de enriquecimiento tanto para ellos mismos como para el público en general. Los Médici, los Gonzaga, los Dogos y los Papas, los Reyes de Francia (incluyendo a Luis XIV) recurrieron, en beneficio de la cultura universal, a genios de otros países.

Estos artistas se beneficiaron en el ámbito artístico de la confrontación con mentalidades diversas.

¿No se compusieron en Londres algunas de las páginas más bellas de Haydn y Haendel? ¿No escribió Mozart en París algunas de sus inmortales obras? Y, ¿qué se puede afirmar de los eternos viajeros, el húngaro Liszt y el polaco Chopin?

En nuestra época, la internacionalización con la que nos encontramos provoca el desenvolvimiento y no la degeneración. Los mejores directores se buscan para dirigir las orquestas con más renombre, con independencia de cualquier consideración de nacionalidad. Se produce el mismo fenómeno entre los arquitectos: ha sido Frank Gehry, y no un vasco, quien ha diseñado los planos del museo Guggenheim en Bilbao; fue Boffill, un catalán, quien construyó soberbias obras en Marne-la-Vallée, París, notablemente La Hulpe; Calatrava, otro español, diseñó el nuevo aeropuerto de Lyon así como el nuevo museo de bellas artes de Milwaukee; Joern Utzen trazó los planos de la nueva ópera de Sydney; Richard Rogers y Renzo Piano realizaron el Centro Pompidou en París... Estos no son más que algunos ejemplos a través de los cuales se demuestra que la posibilidad de los nuevos mecenas de los tiempos modernos de elegir libremente los artistas a los que desean confiar la realización de sus proyectos, esta lejos de dañar el florecimiento del arte y de la cultura.

En definitiva, es posible plantear una cuestión esencial, que pone en tela de juicio los fundamentos de la decisión política que se efectúa cuando se pretende diseñar una política cultural, cualquiera que sea. Se trata de averiguar ¿en función de qué derecho nuestros gobernantes pretenden como poco orientar, si no elegir, aquello que los ciudadanos tienen el derecho de ver y de escuchar?. Y, sobre todo, ¿tratan de obligar a que los ciudadanos no «consuman» más que la cultura de procedencia nacional? ¿Es qué no se dan cuenta de que provoca un proceso de empobrecimiento? ¿No se arriesgan a consolidar de esta forma barreras a la incomprensión entre pueblos y de mantener un concepción chauvinista, o incluso agresiva, respecto de otras formas de civilización?

Por estas razones, no se debe ver en la globalización de las relaciones mundiales una amenaza para el desarrollo de la cultura, sino en mi opinión, por el contrario, un fenómeno de la cultura que sólo puede contribuir a su enriquecimiento. En el ámbito de la Unión Europea, la conclusión no puede ser más que la siguiente: desconfianza respecto de quienes con la invocación de la «excepción cultural», pretenden erigir barreras para protegerse frente a las formas de cultura provenientes del extranjero.