

CAPÍTULO 14

LA DISPOSICIÓN CULTURAL DE LOS TRATADOS. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 167 TFUE Y DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR EL TRATADO DE LISBOA

BELÉN BECERRIL ATIENZA

Profesora de Derecho de la Unión Europea y Subdirectora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo

1. LA CULTURA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. DESDE LA REFORMA DE MAASTRICHT HASTA NUESTROS DÍAS

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

En la versión alemana aparecía, ya en los Tratados fundacionales, otra referencia a la cultura en el antiguo artículo 36 TCEE (después, art. 30 TCE, actualmente art. 36 TFUE), en concreto, a los bienes culturales: *Kulturgut*. Este artículo recoge los motivos que permiten justificar restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente, uno de los

cuales es, en la versión española: «la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional».

La Comunidad Económica Europea tenía en sus inicios una finalidad económica, y en último término una finalidad política, pero carecía de pretensión alguna en el ámbito cultural. Este déficit se prolongó durante treinta y cinco años. Desde el Tratado de Roma, firmado en 1957, hasta la reforma de Maastricht de 1992 hubo en el Tratado un total vacío cultural: la Comunidad no establecía objetivo cultural alguno y no se preveía ninguna política de cooperación cultural entre los Estados miembros.

A pesar de ello, lo cierto es que la Comunidad fue desarrollando a lo largo de los años una creciente actividad en el ámbito cultural, a través de la práctica institucional y al amparo de la amplia interpretación del ámbito competencial comunitario que realizaba el Tribunal de Justicia. Por fin, el Tratado de Maastricht⁶⁰³ puso término a esta incómoda situación con la inclusión de una nueva disposición, el antiguo artículo 128 TCE (que sería después el artículo 151 TCE, y que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es el artículo 167 TFUE), que reconocía a la Comunidad competencias en el ámbito cultural. De esta manera, se adecuaban los Tratados a la realidad, pues se reconocía una actividad que venía desarrollándose en la práctica desde hacía varios años.

La disposición fundamental relativa a la cultura incluida con Maastricht –antiguo 128 TCE, posteriormente 151 TCE– se insertaba en el título XII de la Parte Tercera y, tras la firma del Tratado de Ámsterdam, que añadió trece palabras al apartado cuarto, decía así⁶⁰⁴:

«1. La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

603. Sobre los textos preparatorios de esta disposición puede consultarse DUQUE DOMÍNGUEZ, J. F., «El espacio cultural europeo en la Europa de los ciudadanos» en AA VV, *La Europa de los ciudadanos*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1993.

604. Este artículo fue objeto de un profundo análisis en el marco de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea [COM (94) 356 de 27 de julio de 1994] «Acción de la Comunidad a favor de la cultura».

2. La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

- la mejora del conocimiento y difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos;
- la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea;
- los intercambios culturales no comerciales;
- la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

3. La Comunidad y los Estados miembros fomentarán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa.

4. La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas⁶⁰⁵.

5. Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará:

- por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 251⁶⁰⁶.
- por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.»

Se trata básicamente de la misma disposición que aparecía recogida, con ciertas modificaciones⁶⁰⁷, en el fallido Tratado Constitucional

605. Las últimas palabras de este párrafo «en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas» fueron añadidas por el Tratado de Ámsterdam (artículo 2.25), firmado el 2 de octubre de 1997.

606. En la versión de Maastricht se hacía referencia al procedimiento del artículo 189.B TCE. Con el cambio de numeración realizado por la reforma de Ámsterdam el 189.B TCE, que regula el procedimiento de codecisión, pasó a ser el nuevo 251 CE.

607. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa recogía con pocas modificaciones (que se señalarán a continuación en cursiva) el contenido del 151 CE (*ex* 128) en el nuevo artículo III.280. De estas modificaciones tienen especial relevancia los cambios introducidos en el apartado quinto. El resto se limitaba básicamente a pequeños cambios de estilo que simplifican el lenguaje (principalmente en el uso de los tiempos verbales) y a sustituir el término *Comunidad* por el de *Unión* –cosa comprensible en el marco de la Constitución, que consolidaba los Tratados previos y atribuía expresamente personalidad jurídica a la Unión Europea– y el de *Tratado* por *Constitución*:

–Tratado por el que establece una Constitución para Europa– firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Se trata también del mismo texto que hoy se recoge en el artículo 167 TFUE, que sustituye el término Comunidad por Unión, e introduce ciertos cambios en el apartado quinto, que reflejan las innovaciones del Tratado de Lisboa en lo relativo a los procedimientos legislativos y que se analizarán más adelante.

Con estos cambios, el art. 167 TFUE dice hoy:

«1. La Unión 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.

2. La acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

– la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos,

– la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea,

«1. La *Unión* 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.

2. La acción de la *Unión* tendrá por objetivo fomentar la cooperación entre Estados miembros y, si es necesario, *apoyar y complementar* la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

a) la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos;

b) la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea;

c) los intercambios culturales no comerciales;

d) la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

3. La *Unión* y los Estados *propiciarán* la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa.

4. La *Unión* tendrá en cuenta los aspectos culturales en la *actuación que lleve a cabo* en virtud de otras disposiciones de la *Constitución*, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

5. Para contribuir a la consecución de los objetivos *enunciados en el presente artículo*:

a) *la ley o ley marco europea establecerá medidas de fomento*, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. *La ley o ley marco se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones*;

b) *el Consejo adoptará recomendaciones a propuesta de la Comisión*».

- los intercambios culturales no comerciales,
- la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

3. La Unión y los Estados miembros fomentarán la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa.

4. La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

5. Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo:

- el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité de las Regiones, adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros,
- el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.»

Como se ha señalado, el artículo 128 TCE introducido por la reforma de Maastricht (que después sería el 151 TCE y hoy es el 167 TFUE) supuso a principios de los noventa la superación definitiva y formal del déficit cultural de la Unión, al otorgar una base jurídica firme a la actividad explícita en materia cultural que venía desarrollándose *de facto* principalmente a través de la financiación comunitaria de proyectos culturales. Esta consolidación de una confusa política pre-existente sólo puede valorarse positivamente, aunque como se verá a continuación los instrumentos disponibles para realizar la política de fomento cultural son muy limitados y las cautelas muy numerosas.

Por eso, si bien generalmente este artículo se interpreta como una nueva transferencia de competencias a las instituciones europeas, esta vez en materia cultural, una lectura detallada del mismo muestra una actitud de decidida contención, tanto que podría pensarse que a pesar de las apariencias, esta disposición no pretendía promover, sino limitar, la intervención comunitaria en materia cultural. Quizás por ello ha sido objeto de críticas, habiéndosele calificado de ambiguo, vago, impreciso, superfluo y oscuro⁶⁰⁸... pues no pocos consideran que, al final, «para

608. Este artículo ha sido calificado de «paradigma de precepto ambiguo, vago, impreciso y casi superfluo», José Martín PÉREZ DE NANCLARES, *La atribución de competencias en materia cultural (art. 128 TCE)*, op. cit., p. 173. En los

este viaje no hacían falta alforjas»⁶⁰⁹. La cuestión merece, en todo caso, un análisis detallado.

A continuación se procederá a examinar detenidamente la disposición cultural del Tratado. Prestaremos especial atención a las limitadas modificaciones introducidas por la reforma de Lisboa para plantearnos si, con estos cambios, se han vencido al fin algunas de las cautelas y limitaciones que se han señalado.

2. EL APARTADO PRIMERO DEL ARTÍCULO 167 TFUE («EX» 151 TCE). EL ÉNFASIS EN LA DIVERSIDAD

Al establecerse en el primer apartado del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE)⁶¹⁰ que «La Unión 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» el Tratado está haciendo uso del término *culturas* en un sentido colectivo o étnico, es decir que asume una noción amplia y particularista de *la cultura*.

De esta manera, las competencias de la Unión en el ámbito de *la cultura*, en un sentido más pragmático y universalista, referido a las artes, se reconocen en el artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), sólo después de haberse hecho referencia, en el primer párrafo, al florecimiento de *las culturas* de los Estados miembros, y a la diversidad nacional y regional.

Queda fuera de toda duda que con la redacción de esta disposición no se pretendió en modo alguno sustituir las políticas culturales nacio-

mismos términos se expresa este autor en el capítulo dedicado a la cultura de LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *Derecho Comunitario Material, op. cit.*, p. 331. Para CARRERA HERNÁNDEZ el precepto es oscuro y ambiguo, CARRERA HERNÁNDEZ, J., «La acción cultural de la CE», Comunidad Europea Aranzadi 11/1998, p. 29.

609. VAQUER CABALLERÍA, M., *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, p. 157.

610. Reiteramos que antes de la entrada en vigor de la reforma de Niza esta disposición quedaba recogida en el artículo 128 TCE; a continuación, para lograr mayor claridad, haremos referencia sólo a la numeración antes y después de Lisboa.

nales y regionales por una política europea *común*, en sentido estricto, ni mucho menos sustituir las culturas europeas por una *eurocultura*⁶¹¹. Tal cosa resultaría no sólo políticamente inaceptable, sino también imposible en la práctica, hasta el punto de que su mera enunciación resulta extravagante.

Dicho esto, conviene destacar que es significativo que la disposición del Tratado que reconoce, después de tantos años, las competencias culturales de la Unión no se abra, como cabría esperar, con una referencia a la identidad cultural europea, sino a las culturas de los Estados miembros. En primer lugar, «La Unión contribuirá al florecimiento de *las culturas de los Estados miembros*, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional».

También es reveladora la referencia expresa a los Estados miembros –«florecimiento de *las culturas de los Estados miembros*–, una muestra más de la voluntad de los firmantes del Tratado de mantener siempre una destacada presencia estatal en la arena europea. En nuestra opinión, hubiese resultado más apropiado referirse simplemente al florecimiento de *las culturas europeas*, manteniendo el énfasis en la diversidad a través del uso del plural, pero suprimiendo una referencia estatal que nada positivo aporta.

Por otra parte, a lo largo de todo el artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), no se afirma la existencia de una *identidad cultural europea*, latente bajo la rica diversidad; tan sólo se reconoce, en este primer párrafo, la existencia de un *patrimonio cultural común* que la Comunidad –hoy Unión– *pondrá de relieve*, lo cual, al menos desde un punto de vista simbólico, no es exactamente lo mismo.

En fin, si bien en el artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), están presentes los tres elementos que suelen definir la acción cultural de las instituciones europeas –respeto de la diversidad, afirmación del *patrimonio cultural común* y fomento de la cooperación–, lo cierto es que esta disposición enfatiza primordialmente la diversidad.

611. FORREST, A., «La dimension culturelle de la Communauté Européenne», *RMC*, 1987, p. 327. Díez HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Derecho de la Unión Europea, textos y comentarios*, Mc Graw-Hill, 2001, p. 248.

Naturalmente, el respeto de la diversidad debe ser un elemento esencial en la política cultural europea, lo que no resulta tan evidente es que la afirmación de la identidad cultural común no constituya un elemento de igual claridad y prioridad, pues en definitiva, es precisamente la existencia de una identidad cultural compartida lo que dota de sentido último a la acción cultural de la Unión.

En último término, es también la existencia de una identidad cultural común —una unidad que no merma la rica diversidad— la base que puede servir de sustento, más allá de un mero mercado interior, a una verdadera *comunidad* política.

En todo caso, artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), anuncia, ya en su primer párrafo, la primacía reconocida al objetivo de diversidad, que se desprende también de los siguientes párrafos de esta larga disposición.

En cuanto al tratado de Lisboa, no hay cambios en lo que a este párrafo se refiere, más allá de la sustitución del término Comunidad por Unión.

3. EL APARTADO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 167 TFUE («EX» 151 TCE). UNA COMPETENCIA DE FOMENTO CULTURAL

El segundo apartado dispone que la acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros, y si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: la mejora del conocimiento y difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales; y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

Una competencia de apoyo, coordinación o complemento

Esta posibilidad de complementar y apoyar la acción estatal se definía hasta hace poco como una *competencia complementaria*, pero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, conviene denominarla una *competencia de apoyo, coordinación y complemento*.

Tradicionalmente, se clasificaban las competencias comunitarias en dos categorías: exclusivas y concurrentes (también llamadas en oca-

siones compartidas). Cuando la Unión goza de competencias exclusivas, tiene la obligación de actuar, dispone para ello de plenitud de medios y queda excluida toda actuación estatal. Cuando las competencias son concurrentes (o compartidas) los Estados son competentes para actuar en tanto la Unión no haga uso de su competencia; así pues, el ejercicio de la competencia europea desplaza a la estatal (principio de *preemption*), por lo que algunos autores han señalado que quizás sería más exacto hablar de competencias alternativas. Tras la reforma de Maastricht, se distinguió también una tercera categoría: las competencias complementarias. En aquellas materias en las que la Unión goza de competencia complementaria, la competencia queda en manos de los Estados, y la Unión sólo puede actuar para apoyar y complementar su acción, pero nunca en detrimento de la misma. Además, en ocasiones, se prohíbe toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en estas materias, como ocurre precisamente en el ámbito cultural.

Así pues, el Tratado de Maastricht establecía una tercera categoría de competencias complementarias, que se atribuyeron a la Unión en ciertas materias de naturaleza no económica, entre las que se encontraba la cultura. Surgía así, a principios de los noventa, una forma nueva y peculiar de atribuir competencias para la cultura y otros contados ámbitos en los que se reconocía a la Unión una competencia para actuar especialmente limitada. Esta forma de atribuir competencias escapa las rigideces de una atribución de competencia en exclusiva (que hubiese excluido la competencia estatal, cosa a todas luces imposible en el ámbito cultural), o incluso de una atribución de competencia concurrente (que hubiese excluido en virtud del principio de *preemption* la intervención simultánea de dos autoridades). Se trata pues de una peculiar forma de atribuir competencias, en virtud de la cual puede tener lugar una intervención paralela (y no alternativa) en un mismo ámbito: Unión y Estados miembros podrán actuar de manera simultánea y paralela en apoyo de los diversos sectores culturales. Así, la actividad europea de fomento de la música o de la protección del patrimonio, en ningún caso tendrá por efecto la exclusión de la competencia nacional en aquellos ámbitos. Como en otros ámbitos de competencia complementaria, la intervención cultural podrá articularse a través de progra-

mas de financiación complementarios a los estatales, que las instituciones europeas podrán desarrollar cuando lo consideren de interés europeo.

Con posterioridad a Maastricht, el concepto de competencia complementaria ha sido objeto de cierto debate y ha sufrido algunos cambios. En efecto, el Grupo de Trabajo sobre «Competencias Complementarias» de la Convención Europea consideró⁶¹² el término «competencia complementaria» inadecuado, por ser demasiado técnico y no expresar la esencia de la relación entre los Estados miembros y la Unión en los ámbitos en los que se aplica. Por ello, el Grupo sugirió en su lugar el término «medidas de apoyo».

Así, se suprimió el término *complementarias*, que a nuestro parecer tan claro resultaba. Lamentablemente, el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa confirmaba la desaparición del término *competencia complementaria* y se refería en su lugar a *ámbitos de acción de apoyo, coordinación o complemento*, un alambicado título manifiestamente mejorable, como ha señalado Luis Miguel HINOJOSA⁶¹³. A nuestro modo de ver, el resultado no es más claro, sino todo lo contrario, siendo la expresión más confusa, más larga y menos concreta. Además, como ha explicado MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES esta expresión crea cierta confusión en relación con otros tipos de competencias diferentes también previstos en el artículo 2 TFUE, como son las competencias de coordinación en materia económica y de empleo⁶¹⁴.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, la reforma de Lisboa ha retomado –también en este ámbito– las innovaciones allí contenidas y ha mantenido el esfuerzo por clarificar las competencias de la Unión. Efectivamente, el Tratado explica hoy con mayor claridad cuales son

612. CONV 375/1/02.

613. HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., «El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros», *Tirant Monografías*, 402, Valencia, 2006, p. 282.

614. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, «Las competencias de la Unión Europea (I)», en BENEYTO PÉREZ (dir.) MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS y BECERRIL ATIENZA (Coords.) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo I, Ed. Aranzadi, Navarra, 2009, p. 467.

las competencias de la Unión en los artículos 2 a 6 del TFUE. En lo que se refiere a las antes denominadas competencias complementarias, el TFUE dispone en su artículo 2.5 que:

«En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.

Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Más adelante, el artículo 6 TFUE precisa en que ámbitos la Unión disfruta de estas competencias:

«La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa».

La cultura queda pues claramente definida como un ámbito en el que la Unión puede llevar a cabo *acciones de apoyo coordinación o complemento*.

Plena aplicación del principio de subsidiariedad

Por lo demás, la Unión sólo podrá ejercer esta competencia de apoyo coordinación o complemento de acuerdo con el principio de subsidiariedad. De acuerdo con el art. 5.3. TUE:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán

por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

Como es bien sabido, este principio se invoca generalmente con el fin de limitar la intervención de la Unión, y en la práctica se interpreta como una presunción en favor de la actuación estatal. En todo caso, la subsidiariedad no es un criterio de atribución de competencias, sino un criterio para considerar si deben ejercerse las competencias que ya han sido atribuidas en virtud de las otras disposiciones del Tratado. La Unión sólo podrá ejercer las competencias que le han sido atribuidas cuando los objetivos de la acción pretendida puedan lograrse mejor, debido a su dimensión o a sus efectos, a nivel europeo.

La aplicación práctica de este principio resulta extremadamente compleja, pues el término *mejor* es sumamente subjetivo, y las referencias a la *dimensión* o los *efectos* de la acción pretendida tampoco son inequívocas. A pesar de ello, es preciso admitir que el artículo 5 del Tratado está sujeto al control del Tribunal de Justicia, que cuando ha tenido ocasión, se ha pronunciado sobre este principio, aunque limitándose básicamente a analizar si la norma en cuestión incluía en su preámbulo una justificación suficiente⁶¹⁵, y otorgando pues un importante margen de apreciación a las instituciones europeas⁶¹⁶.

En todo caso, las instituciones tienen que justificar las intervenciones comunitarias conforme al Protocolo de subsidiariedad. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el control de subsidiariedad, que se ejerce de acuerdo con lo establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es aún más estricto, participando también en el mismo los Parlamentos Nacionales.

El principio es aplicable siempre que la Unión no goce de compe-

615. Sentencia de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco e Imperial Tobacco*, C-491/01. Sentencia de 22 de mayo de 2003, *Comisión c. Alemania*, C-103/01.

616. HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., «El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros» *Tirant Monografías*, 402, Valencia, 2006, p. 134. HINOJOSA cita, como muestra de esta actitud comprensiva del Tribunal con las instituciones europeas la Sentencia de 14 de abril 2005, Bélgica contra Comisión, C-110/03.

tencias exclusivas, por lo que resulta indiscutible que es de aplicación a los ámbitos de competencia de apoyo coordinación o complemento. Algunos se han preguntado incluso si en estos ámbitos la subsidiariedad no resulta de aplicación preferente o prioritaria⁶¹⁷.

Esto podría pensarse especialmente en el caso del artículo 167 TFUE (*ex* 151.2 CE), ya que éste dispone al referirse a la cultura que la Unión «si fuere *necesario*» apoyará y completará la acción de los Estados miembros. Sin embargo, nosotros consideramos que el principio de subsidiariedad se aplica a los ámbitos de competencia complementaria *del mismo modo* que se aplica a los ámbitos de competencia concurrente.

El artículo 5.3 TUE no establece ninguna jerarquización o graduación en áreas o sectores a la hora de aplicar el principio de subsidiariedad, no existen una serie de ámbitos a los que debería aplicarse este principio con carácter preferente⁶¹⁸ al objeto de excluir, en principio, toda intervención en el ámbito europeo.

El test de la subsidiariedad se realiza por sectores materiales, sino caso por caso. En cada ocasión en que la Unión pueda actuar en virtud de competencias no exclusivas –sean compartidas o complementarias (de *apoyo coordinación o complemento*)– debe valorarse si los objetivos de tal acción no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los

617. MANGAS, A., «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, 1992-D-17, p. 47. La misma pregunta se hace BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994-3, p. 791.

618. BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», *op. cit.* En sentido contrario, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES se refiere a «una aplicación prioritaria de la subsidiariedad más allá de lo recogido en el artículo 3.B TCE», en *El sistema de competencias de la Comunidad Europea, op. cit.*, p. 163. La misma opinión sostiene, expresamente en relación con el ámbito cultural, al considerar que «Del artículo 3.B, como consagración positiva general del principio de subsidiariedad en el TCE, no puede deducirse tal aplicación preferente, pero sí que puede hacerse para determinados ámbitos a partir de otros preceptos que como el artículo 128 TCE operan *lex specialis* consagrando una preferencia *contra comunitatem* que en la práctica podría incluso llegar a excluir toda intervención en el plano comunitario» véase MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES «La atribución de competencias en materia cultural (art. 128)», *op. cit.*, p. 175.

Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala de la Unión. Sólo entonces la Unión debe ejercer sus competencias y actuar.

El principio de subsidiariedad se aplica a los ámbitos de competencia complementaria (de apoyo coordinación o complemento), pero del mismo modo en que se aplica a los ámbitos de competencia compartida, y en definitiva, a todos los ámbitos en los que interviene la Unión, salvo aquellos pocos que son de su competencia exclusiva. La diferencia, a nuestro modo de ver, entre las complementarias (de apoyo coordinación o complemento) y las compartidas, radica en que, una vez superado el test de subsidiariedad, la intervención basada en competencias complementarias no tiene por efecto el desplazamiento de la intervención estatal (no rige el principio de *preemption*), siendo la actividad europea sólo de apoyo o complemento a la actividad que en ese ámbito despliegan los Estados.

De todo esto podemos concluir que en el ámbito cultural la Unión goza de una competencia de apoyo coordinación o complemento que podrá ejercer de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La competencia complementaria permitirá una intervención paralela en el ámbito cultural de la Unión y Estados miembros. No obstante, para que pueda producirse una intervención europea, paralela a la estatal, será preciso (como ocurre siempre que la Unión carece de competencias exclusivas) superar el test de subsidiariedad, es decir, que la acción cultural pretendida pueda lograrse *mejor*, por su *dimensión* o por sus *efectos*, a escala de la Unión. En el panorama actual de profunda vinculación entre la economía y la cultura, y de globalización económica y cultural, es previsible que los requisitos de eficacia (*mejor*) y de supranacionalidad (*por su dimensión o sus efectos*) puedan cumplirse en diversas ocasiones, pudiendo así superarse el test de subsidiariedad.

Ámbitos de actividad de fomento cultural

El apartado segundo del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE, antiguo 128) otorga por fin base jurídica firme para la financiación de proyectos culturales, lo que el Tratado denomina medidas de fomento. Así, la acción comunitaria puramente cultural que venía desarrollándose antes de Maastricht a través de la financiación de proyectos, como por ejem-

plo los premios literarios europeos, la organización anual de la «Ciudad Europea de la Cultura» o el certamen europeo de escultura, quedaba convalidada.

En realidad, los Estados no debieron verse amenazados por esta prudente actividad, por lo que no temieron dotarla de una base jurídica firme. Por otra parte, antes de la reforma de Lisboa, el apartado quinto del artículo 151 TCE (antiguo 128) exigía que estas decisiones se tomaran por unanimidad, lo que garantizaba a los Estados su derecho de veto.

El apartado segundo del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE, antiguo 128) recoge cuáles son los ámbitos en los que la Comunidad – hoy Unión– puede actuar para favorecer la cooperación entre Estados miembros y apoyar y complementar su acción:

- «– la mejora del conocimiento y difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos;
- la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea;
- los intercambios culturales no comerciales;
- y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual».

Los cuatro ámbitos de acción previstos están redactados en términos tan amplios y tan imprecisos (difusión de la cultura, intercambios culturales no comerciales, creación artística...) que en realidad resultaría difícil encontrar una acción cultural que no pudiese enmarcarse en ninguno de ellos. Por lo demás, estos ámbitos se pueden fácilmente solapar: una acción cultural consistente en la promoción *de intercambios culturales no comerciales*, puede muy bien tener por finalidad *la mejora del conocimiento y difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos*.

En definitiva, parece difícil que pueda darse una situación en la que la Unión se vea incapacitada para actuar en apoyo de la cultura por carecer de competencias de apoyo, coordinación o complemento en este ámbito. En realidad, todo parece indicar que las limitaciones a la actividad de fomento cultural de las instituciones europeas se derivan más bien de la aplicación del principio de subsidiariedad, de los limitados

instrumentos jurídicos y recursos económicos disponibles y de la voluntad política de los Estados miembros.

4. EL APARTADO TERCERO DEL ARTÍCULO 167 TFUE («EX» 151 TCE). COOPERACIÓN CULTURAL CON TERCEROS

El tercer apartado del artículo 167 TFUE (*ex* 151 CE) dispone que «La Unión y los Estados miembros fomentarán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa». Se reconoce por tanto una competencia externa explícita a la Unión en el ámbito cultural.

En realidad, el desarrollo de la cooperación cultural de las instituciones europeas con terceros Estados y organismos internacionales es muy anterior a la inclusión de esta disposición. Desde los años ochenta y hasta nuestros días, la Comisión y el Consejo han hecho especial hincapié en la necesidad de abrir la acción cultural al diálogo y colaboración con terceros Estados y organizaciones internacionales.

Esto puede comprobarse incluso en los primeros textos de las instituciones europeas en la materia, como en Comunicación de la Comisión de 1987 sobre «*Nuevo impulso de la política cultural en la Comunidad Europea*»⁶¹⁹, que establecía entre sus cuatro objetivos prioritarios la «formación cultural y el diálogo intercultural con el resto del mundo». También el Consejo ha impulsado esta línea desde su resolución de 1988 relativa a las futuras acciones culturales prioritarias⁶²⁰, en la que animaba a «invitar a países europeos no miembros de la Unión y a organizaciones internacionales que se ocupan de la cooperación cultural europea, especialmente el Consejo de Europa, a participar en actividades concretas que revistiesen interés mutuo».

Desde entonces, se ha mantenido el interés por coordinar la actividad cultural con la de otros foros internacionales, e invitar a participar

619. COM (87) 603.

620. Resolución del Consejo y de los Ministros responsables de Asuntos Culturales reunidos en el Consejo de 27 de mayo de 1988 relativa a las futuras acciones prioritarias en el ámbito cultural. DO C 197 27 de julio de 1988.

en los proyectos culturales a países no miembros de la Unión. Así, gran parte de los programas culturales han estado abiertos a otros Estados, por supuesto, a los países miembros del espacio económico europeo y desde luego, a los Estados candidatos a la adhesión antes de la ampliación de 2004.

De acuerdo con este mismo enfoque, y especialmente a partir del Consejo Europeo de Stuttgart, las instituciones iniciaron la práctica de incluir cláusulas culturales en los acuerdos de asociación y cooperación. Esta posibilidad, que se reforzó con la inclusión con el Tratado de Maastricht del actual artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), ha sido expresamente confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en 1996, en el marco del asunto que planteaba la legalidad del Acuerdo de Cooperación entre la CE y la República de la India⁶²¹.

En dicho asunto se llegaba incluso a la conclusión de que el hecho de incluir cláusulas culturales en los acuerdos de cooperación no implica necesariamente la obligación de pasar por el complejo procedimiento establecido en el antiguo artículo 151.5 TCE, que exige la unanimidad, ni de recurrir a un acuerdo mixto. El Tribunal consideró que un Acuerdo de Cooperación al Desarrollo celebrado entre la Comuni-

621. Sentencia de 3 de diciembre de 1996, Acuerdo de Cooperación entre la CE y la República de la India, asunto 268/94. En dicho asunto, y en lo que respecta al ámbito de la cultura, el Gobierno portugués señalaba que el apartado 3 del artículo 128 menciona que la Comunidad y los Estados miembros fomentarán la cooperación con los países terceros, pero que esta disposición no confería a la Comunidad una competencia a nivel exterior; además, aunque se reconociese tal competencia, las medidas sólo podrían adoptarse por el Consejo por unanimidad y mediante el procedimiento de codecisión. Por fin, el gobierno llegaba a la conclusión de que la inclusión de disposiciones en materia cultural en los Acuerdos de cooperación exige, por lo menos, recurrir al artículo 235 del Tratado y a un Acuerdo mixto. El Consejo y la Comisión estimaban sin embargo que las disposiciones del Acuerdo relativas a los sectores de la energía, del turismo y de la cultura eran accesorias respecto a los objetivos principales del Acuerdo. Según ellos, estas disposiciones no se referían a objetivos separables del de la cooperación al desarrollo y, además, sólo tenían carácter declarativo. En la misma línea el Tribunal concluía que la Decisión pudo adoptarse válidamente sobre la base del artículo 130 y del Tratado. Queda claro pues que la inclusión de cláusulas culturales en los acuerdos de cooperación no implica la obligación de pasar por el complejo procedimiento establecido en el artículo 151.5, que exige la unanimidad.

dad y un país tercero y adoptado sobre la base del antiguo artículo 130 Y TCE puede prever disposiciones en materias específicas (como era la cultura) sin que sea necesario recurrir a otras bases jurídicas, incluso a la participación de los Estados miembros en la celebración del Acuerdo, en la medida en que éste tenga por objeto esencial la persecución de los objetivos contemplados en el **apartado 1 del antiguo artículo 130 U TCE y a condición de que las cláusulas referentes a las materias específicas no impliquen obligaciones de tal alcance que constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo.**

En la actualidad, los distintos acuerdos de cooperación y asociación firmados por la Unión con terceros Estados contienen regular y crecientemente cláusulas de carácter cultural. No obstante, no en todos los casos los capítulos de cooperación cultural han sido objeto en la práctica de un desarrollo sustancial. Tradicionalmente, los que han dado lugar a una mayor actividad cultural *de facto* han sido los firmados con los Estados del Mediterráneo y muy especialmente, con los denominados *ACP*.

En términos generales, se puede concluir que la cultura ha ocupado un lugar creciente en las relaciones exteriores de la Unión, y en particular en el marco de la política de cooperación al desarrollo. Los resultados hasta la fecha son discretos, pues las prioridades de la Unión siguen siendo otras, pero se puede afirmar que en la actualidad se dedica *cierta* atención a la cultura, que ha dejado de ser un elemento ajeno a la cooperación al desarrollo europea.

Como muestra de este nuevo interés cabe destacar que la cultura ocupa un lugar en el «Consenso Europeo sobre el Desarrollo»⁶²², declaración firmada en diciembre de 2005 con el fin de presentar la visión común que orienta la actuación de la Unión y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En efecto, dicha declaración

622. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (Diario Oficial C 46 de 24 de febrero de 2006).

afirma que las dimensiones centrales de la pobreza incluyen aspectos económicos, humanos, políticos y socio culturales e incluye entre las distintas dimensiones de las políticas de cooperación el acceso a la educación y a la cultura⁶²³.

En lo que respecta al papel de la cultura en la cooperación al desarrollo con terceros Estados, cabe destacar también las referencias de la «Agenda para la Cultura»⁶²⁴, propuesta por la Comisión en mayo de 2007, y que fue respaldada por el Consejo en su resolución de noviembre de 2007 y por el Consejo Europeo en sus conclusiones adoptadas en diciembre de 2007.

Dicho documento incluía tres sets de objetivos: la diversidad cultural y el diálogo intercultural; la cultura como catalizador para la creatividad; y la cultura como componente clave de las organizaciones internacionales. En este último marco, se afirma el compromiso de la Unión con la Convención de la Diversidad Cultural de la UNESCO, y se confirma «la integración sistemática de la dimensión cultural y de los distintos componentes de la cultura en todas las políticas, proyectos y programas exteriores y de desarrollo»⁶²⁵.

Al margen de los países del Mediterráneo y ACP, donde hace tiempo que las instituciones desarrollan programas culturales, la Comisión ha emprendido en *otros* Estados proyectos a través del programa *Investing in People* (2007-2013), que pretende contribuir al desarrollo social y humano en los ámbitos de la salud, educación, cohesión social y cultura, para la promoción y protección de la diversidad cultural⁶²⁶.

En cuanto a los acuerdos con organizaciones internacionales, el 167.3 TFUE se refiere de manera expresa al Consejo de Europa. Esto es comprensible, dado que ésta es la organización internacional de ámbito

623. Véanse párrafos 11 y 12 de dicha declaración.

624. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Agenda Europea para la Cultura en un mundo en vías de globalización, Bruselas, 10 de mayo de 2007 COM (2007) 242 final.

625. Apartado 3.3.

626. Para más información respecto a sus prioridades puede consultarse *Investing in People, Strategy Paper for the Thematic programme 2007-2013*.

europeo que ha desplegado una actividad más amplia en el ámbito cultural.

La cooperación con esta organización suele centrarse en la promoción de campañas de sensibilización (años de las lenguas, jornadas del patrimonio europeo celebradas desde 1991...), y en la financiación de proyectos concretos. A modo de ejemplo, se puede destacar la creación de la *Red del Patrimonio Europeo*⁶²⁷, un sistema permanente de información que agrupa los servicios gubernamentales responsables de la protección del patrimonio dentro del Consejo de Europa, creado gracias a la colaboración entre el Consejo de Europa y la Unión Europea.

No obstante, es indudable que la referencia a la cooperación con el Consejo de Europa no se hace con ningún ánimo exhaustivo, pudiendo la Unión firmar acuerdos con otras organizaciones internacionales, entre ellas la UNESCO, organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1946 para la Educación, la Ciencia y la Cultura. La Unión y la UNESCO cooperan en los ámbitos del patrimonio, las lenguas y las artes, de hecho, la Unión financia algunos proyectos apoyados por esta organización. En la actualidad, una de las prioridades de las instituciones europeas en el ámbito cultural consiste en promover y aplicar la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales⁶²⁸.

Al tiempo la Unión trata de favorecer, en la medida de lo posible, un planteamiento común de sus Estados miembros en el seno de estas instituciones, Consejo de Europa y UNESCO.

5. EL APARTADO CUARTO DEL ARTÍCULO 167 TFUE («EX» 151 TCE). LA CLÁUSULA HORIZONTAL

El párrafo cuarto contiene la llamada cláusula horizontal: «La

627. Sitio web: www.european-heritage.net.

628. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Agenda Europea para la Cultura en un mundo en vías de globalización, Bruselas, 10 de mayo de 2007 COM (2007) 242 final. Véase también la Resolución del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, relativa a dicha Agenda, y el anexo final que contiene los ámbitos prioritarios de actuación para el período 2008-2010.

Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas». Las últimas trece palabras fueron añadidas por la reforma de Ámsterdam, pero por lo demás, el texto ha permanecido inalterado desde Maastricht, con la sola salvedad de la sustitución del término *Comunidad* por el de *Unión* con motivo de la entrada en vigor de la reforma de Lisboa.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la intervención de la Comunidad en el ámbito cultural se realizaba, en gran medida, de manera indirecta a través de la integración negativa y también en base a otras disposiciones del Tratado, muy en especial el antiguo artículo 100 A (en su numeración anterior a la reforma de Niza).

La firma del Tratado de Maastricht no terminó con esta posibilidad, pues desde entonces sigue siendo posible que se aprueben medidas, en base a diversas bases del Tratado, que afecten a la cultura. Por ello, resulta sustancial que al adoptarse estas normas puedan tenerse en cuenta no sólo aspectos económicos, sino también culturales. La cláusula horizontal, recogida en la actualidad en el párrafo cuarto del artículo 167 TFUE, obliga expresamente a ello.

En nuestra opinión, ya antes de que se incluyese en el Tratado esta cláusula horizontal, las instituciones podían tomar en consideración los aspectos culturales junto con los económicos. Es indudable que cuando en 1989 se adoptó la directiva televisión sin fronteras⁶²⁹, o cuando en 1992 se aprobó el reglamento sobre la exportación de bienes culturales⁶³⁰, no se pensaba solamente en la libre circulación de servicios televisivos o en la supresión de los controles en frontera. Estos actos también tenían por objetivo (respectivamente) promover la industria audiovisual europea a través de las cuotas y evitar que los bienes ilícitamente exportados de los Estados miembros abandonasen la Comunidad. Se contemplaba pues el interés cultural propiamente europeo (cuotas europeas para promover la industria europea) así como el interés cultu-

629. Directiva del Consejo 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.

630. Reglamento del Consejo 3911/92, DOCE 1992 L 395/1.

ral de los Estados miembros (evitar exportación ilícita de bienes de los Estados miembros).

En todo caso, podemos considerar que la inclusión de la cláusula horizontal fue pertinente pues, como afirma la Comisión, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, más allá de una posibilidad, la consideración de los aspectos culturales en el establecimiento de actos comunitarios se convierte en una exigencia obligatoria y sistemática⁶³¹.

Además, recientemente la horizontalidad se ha acentuado con la creciente vinculación entre economía y cultura y con el progresivo desdibujamiento de los límites clásicos de ésta. Por ello, es muy positivo que se recuerde de manera explícita que aunque la base jurídica de un acto no sea el artículo 167 TFUE (*ex* 151, antiguo 128) no deben dejar de considerarse sus implicaciones culturales.

En la actualidad, y tras el añadido del Tratado de Ámsterdam, el párrafo cuarto dispone además que la Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado *en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas*.

El énfasis se pone de nuevo en la diversidad, que sin duda es un valor fundamental. Sin embargo, esta modificación puede desplegar consecuencias más discutibles, pues el establecimiento de un fin primordial implica necesariamente la discriminación de otro, que pasará a ocupar un segundo lugar. Ello nos obliga a plantearnos si este añadido de Ámsterdam no implica que, en caso de conflicto, el objetivo de diversidad deba prevalecer sobre el de calidad.

6. EL APARTADO QUINTO DEL ARTÍCULO 167 TFUE («EX» 151 TCE). ACTOS Y PROCEDIMIENTOS

El párrafo quinto disponía, hasta la reforma de Lisboa, que:

«Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará:

– por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el ar-

631. COM (96) 160 final. Bruselas, 17 de abril de 1996.

título 251 y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 251.

– por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.»

Tras la reforma de Lisboa, el párrafo quinto dice así:

«Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo:

– El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité de las Regiones, adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

– El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.»

Las medidas de fomento y las recomendaciones

Podrán por tanto adoptarse medidas de fomento (primer guión) y recomendaciones (segundo). Esto resulta especialmente confuso, pues cabría esperar que el Tratado recogiese aquí los actos jurídicos de los que disponen las instituciones para adoptar las medidas de fomento cultural previstas en el párrafo segundo el 167 TFUE (*ex* 151), ya sean los actos típicos del 288 TFUE (*ex* 249 TCE, antiguo 189), es decir, directivas, reglamentos, decisiones, recomendaciones o dictámenes, o los atípicos. Sin embargo el párrafo quinto se refiere a medidas de fomento y recomendaciones: las recomendaciones son actos jurídicos, en el sentido del Tratado, pero las medidas de fomento no lo son.

La expresión medidas de fomento se refiere, tal y como se desprende de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, a las «medidas encaminadas a promover la cooperación entre Estados miembros o a respaldar o complementar sus intervenciones en los ámbitos considerados, incluida, cuando proceda, la ayuda financiera completa para programas comunitarios o medidas nacionales o cooperativas destinadas al logro de los objetivos de dichos artículos».

La referencia del párrafo quinto a las medidas de fomento no se entiende fácilmente, ya que ello no añade nada nuevo a lo dispuesto en

el párrafo segundo sobre el posible contenido de las medidas que se pueden adoptar en el ámbito cultural (promoción de la cooperación entre Estados, y fomento de actividades culturales), y tampoco se concreta en los actos que deben recoger dichas «medidas de fomento».

En la práctica, las medidas de fomento se han concretado frecuentemente en decisiones *sui generis*, actos que no responden a los rasgos de las decisiones del artículo 288 TFUE (ex 249 TCE, antiguo 189) –carecen de un destinatario particular–, pero cuya naturaleza atípica no excluye su obligatoriedad o capacidad para producir efectos jurídicos.

Mediante decisiones se pusieron en marcha a mediados de los noventa los programas *Calidoscopio* (Decisión 719/96, por la que se aprueba un programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea⁶³²), *Rafael* (Decisión 2228/97, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito del patrimonio cultural⁶³³) y *Arianne* (Decisión 2085/97, por la que se establece un programa de apoyo, que incluye la traducción, en el ámbito del libro y de la lectura⁶³⁴). También mediante decisiones se establecieron más adelante los programas *Cultura 2000* (Decisión 508/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de febrero de 2000)⁶³⁵ y *Cultura 2007-2013* (Decisión 1855/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006).

Desde un punto de vista jurídico la indeterminación del Tratado permitiría pensar también en el recurso a otros instrumentos vinculantes, pero desde una perspectiva política, la adopción de medidas de fomento mediante reglamentos o directivas ha resultado difícil, más aún teniendo en cuenta la prohibición de toda armonización en esta materia. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa preveía una variación muy notable en este sentido, pues establecía que las medidas de fomento se adoptarían mediante leyes o leyes marco europeas⁶³⁶. Sin embargo, en la versión posterior a Lisboa, el texto

632. DO L 99, de 20 de abril de 1996.

633. DO L 305, de 8 de noviembre de 1997.

634. DO L 291, de 24 de octubre de 1997.

635. DO L 063 10 de marzo de 2000, p. 1.

636. La nueva disposición sobre cultura introducía cambios importantes en el párrafo quinto:

«5. Para contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el pre-

final, como antes, hace referencia a la posibilidad de adoptar *medidas de fomento*, sin mayor variación a este respecto.

En todo caso, conviene recordar que al margen de los actos vinculantes adoptados conforme a una base jurídica firme, la mayor parte de la actividad del Consejo en el ámbito cultural ha estado centrada, desde la firma del Tratado de Maastricht, en la aprobación de numerosas resoluciones y conclusiones. En ocasiones, incluso, el Consejo ha recurrido a aquella peculiar forma mixta adoptando por ejemplo una *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo*, de 14 de diciembre de 2000, sobre el plan de acción para la movilidad⁶³⁷.

Para terminar, recordemos que esta disposición permite también la adopción de recomendaciones, actos típicos recogidos en el artículo 288 TFUE (*ex* 249 TCE, antiguo 189), aunque su carencia de fuerza vinculante hace que muchos no las consideren actos jurídicos en sentido estricto.

Las recomendaciones sugieren conductas o comportamientos a seguir, y a pesar de no ser obligatorias, han jugado un papel fundamental en algunos ámbitos a la hora de aproximar las legislaciones de los Estados miembros. Además, no carecen por completo de efectos jurídicos, pues tal y como el Tribunal estableció en la sentencia *Grimaldi*⁶³⁸ las recomendaciones deben ser consideradas por los jueces nacionales a efectos de interpretar las normas nacionales y las comunitarias.

En todo caso, las recomendaciones no han sido instrumentos relevantes en este ámbito, en el que la previsión de un acto no obligatorio, pone de nuevo de manifiesto la debilidad de los instrumentos en materia cultural y la cautela de los Estados miembros al tratar la cuestión cultural.

sente artículo:

- a) *la ley o ley marco europea establecerá medidas de fomento*, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. *La ley o ley marco se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones;*
- b) *el Consejo adoptará recomendaciones a propuesta de la Comisión».*

637. DO C 371 23 de diciembre de 2000 p. 4.

638. Sentencia *Grimaldi*, de 13 de diciembre de 1989, asunto 322/88.

La prohibición de armonización

El Consejo adoptará medidas de fomento «con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». El temor a que la intervención de la Unión en el ámbito cultural provoque una igualación de la cultura europea que pudiese perjudicar su rica diversidad se manifiesta en la prohibición expresa de toda medida armonizadora.

Si bien en el contexto actual el temor a la homogeneización cultural es comprensible, también podría sostenerse que el establecimiento de una normativa europea armonizada en ciertos sectores económico-culturales facilitaría una enriquecedora circulación de bienes y servicios culturales en favor de la diversidad, sin que ello supusiera motivo alguno para una disminución en la originalidad artística, ni una igualación cultural, ya que la legislación cultural es sólo el marco legal en el que se desenvuelve una actividad individual que es una manifestación íntima del hombre, que ninguna norma puede regular.

Sea como fuere, la imposibilidad de adoptar medidas armonizadoras en el ámbito cultural en virtud del primer guión del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE) obliga a pensar en la posibilidad de recurrir a otras bases jurídicas.

La prohibición de armonización de esta disposición no puede salvarse recurriendo al conocido artículo 352 TFUE (*ex* 308 TCE). Esto no es posible debido a que el artículo 167 TFUE (*ex* 128 TCE) es una *lex specialis* que tiene primacía sobre la ley general, el artículo 352 TFUE. Hace años que el Tribunal de Justicia viene reiterando que de los propios términos de este artículo se desprende que sólo está justificado recurrir al mismo como fundamento jurídico de un acto, cuando ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto⁶³⁹.

A esto algunos⁶⁴⁰ añaden que tampoco puede recurrirse al 352

639. Véase la sentencia *Comisión contra Consejo*, de 26 de marzo de 1987, asunto 45/86.

640. Véase en este sentido DÍEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Derecho de la Unión Europea, textos y comentarios*, Mac Graw Hill, 2001, p. 437 (nota pie de página al artículo 308, i.f.).

TFUE cuando existe otra disposición del Tratado que establece una reserva de competencia a favor de los Estados miembros, como podría considerarse el caso de la cultura, dado que el 167 TFUE (*ex* 151 TCE) excluye toda armonización de las legislaciones nacionales. En nuestra opinión, no resulta conveniente hablar de una reserva total de competencia de los Estados miembros en materia de cultura, por la dificultad de contemplar la existencia de ámbitos reservados en una Unión que goza de competencias funcionales, y en último término, por la relación de la cultura con otros ámbitos en los que la Unión sí goza de competencias expresamente establecidas. No obstante, lo que sí queda fuera de toda duda es que la prohibición de armonización cultural contenida en el 167 TFUE (*ex* 151 TCE, antiguo 128) impedirá que ésta se realice vía 352 TFUE (*ex* 308 CE, antiguo 235).

En todo caso, seguirá siendo posible recurrir a otras disposiciones del Tratado que permiten la adopción de medidas de armonización con el fin de lograr otros objetivos. En particular, seguirá abierto el recurso al artículo 114 TFUE (*ex* 95 TCE, antiguo 100 A), en el que ya se habían basado, antes de Maastricht, otros actos con considerables efectos en el ámbito cultural. A esta posibilidad se refirió incluso el propio Consejo Europeo de Edimburgo en los siguientes términos:

«Los nuevos artículos 126 a 129 del Tratado CE en los ámbitos de educación, formación profesional y juventud, cultura y salud pública excluirán explícitamente la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. En consecuencia, no cabrá utilizar el artículo 235 para medidas de armonización encaminadas al logro de los objetivos que se enuncian en los artículos 126 a 129. Esto no significa que la persecución de otros objetivos comunitarios mediante artículos del Tratado que no sean los artículos 126 a 129 no puedan surtir efectos en dichos ámbitos»⁶⁴¹.

El carácter restrictivo del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE) podría tener por efecto una desviación: actos que podrían haberse basado en esta disposición, o conjuntamente en ésta y otra disposición del Tratado,

641. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo pueden consultarse en el anexo de documentación que incluyó la *Revista de Instituciones Europeas* en el número 1 de 1993, pp. 369-449. Esta referencia a los artículos 149 a 152 CE (*ex* 126 a 129) aparece en la cuarta nota al pie, en la página 381.

tendrán que aprobarse en virtud de otras disposiciones del Tratado, pues sólo así podrán justificarse sus efectos armonizadores. Resulta indudable que a pesar de esta prohibición, los actos armonizadores aprobados en virtud de otras disposiciones antes de Maastricht siguen en vigor. Y también, que podrán seguir aprobándose actos de armonización con efectos en el ámbito cultural, aunque para ello tenga que recurrirse a otras disposiciones, prescindiendo del 167 TFUE (*ex* 151 TCE, antiguo 128).

Así, la armonización de aspectos concretos de la normativa económico-cultural continuará produciéndose, manteniéndose la oscuridad que en este punto reinaba antes de Maastricht y evitando una aproximación basada en las disposiciones culturales, que precisamente hubiese tenido por efecto una mayor consideración de lo cultural frente al mercado.

A modo de ejemplo, en el pasado, el *ex* 95 TCE (que permite armonización de legislaciones para lograr el establecimiento y funcionamiento del mercado interior) fue la base jurídica para la adopción de la directiva relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro⁶⁴², y también para diversos actos en materia de propiedad intelectual; el *ex* 157 TCE (sobre industria) fue base jurídica para la adopción de las decisiones relativas a la ejecución de los programas de estímulo al desarrollo y distribución de las obras audiovisuales europeas (MEDIA); y el *ex* 133 TCE (sobre política comercial), sirvió de base jurídica para la adopción del reglamento 3911/1992, relativo a la exportación de bienes culturales⁶⁴³. Quizás sería más acertado que actos como éstos pudiesen basarse simultáneamente en el 167 TFUE (*ex* 151 TCE). Por ello, lamentamos la total prohibición de armonización.

No pensamos que la diversidad cultural hubiese por ello peligrado, primero porque la armonización legislativa de determinados aspectos económico-culturales concretos –que ya se produce en virtud de otras disposiciones– no tiene que generar necesariamente efectos homogeneizadores (recuérdese que la legislación cultural es sólo el marco legal

642. DO L 74, de 27 de marzo de 1993.

643. DO L 395, de 31 de diciembre de 1992.

en el que se desenvuelve una actividad individual íntima) y segundo porque ya existen en este ámbito numerosas cautelas⁶⁴⁴ de obligado cumplimiento como son la plena aplicabilidad del principio de subsidiariedad, la consulta al Comité de Regiones, y en definitiva, el objetivo de diversidad cultural plasmado enfáticamente en el párrafo primero del artículo 167 TFUE (*ex* 151 TCE), que impedirían en todo caso que la Unión se lanzase a una armonización generalizada de la legislación cultural que nadie demanda.

A pesar de ello, debemos señalar que otros autores creen positiva la introducción de la prohibición total de armonización, considerando algunos que esta prohibición es lógica en un sistema democrático que repudia actitudes totalitarias⁶⁴⁵.

Por último, conviene señalar que el segundo guión del 167.5 TFUE (*ex* 151.5 TCE) permite adoptar por unanimidad recomendaciones, sin que en este caso se prohíba expresamente la adopción de medidas armonizadoras. Sin embargo, dado que las recomendaciones carecen de fuerza vinculante, no cabría pensar más que en una *armonización voluntaria* de las legislaciones estatales, sugerida por las recomendaciones.

Los procedimientos

El *ex* art. 151 TCE (antiguo 128) establecía en su quinto párrafo, antes de la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, que las medidas de fomento se adoptarían por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el *ex* 251 TCE, y previa consulta al Comité de las Regiones. En cuanto a las recomendaciones, éstas se aprobarían por unanimidad a propuesta de la Comisión.

Estos procedimientos constituían una muestra más de las cautelas, a nuestro modo de ver excesivas, que se tomaron a la hora de regular

644. VAQUER considera el pluralismo queda suficientemente salvaguardado mediante la regla de la unanimidad, la consulta preceptiva al Comité de Regiones y el amplio consenso necesario para la armonización por lo que ésta prohibición de armonización sólo redundaría en perjuicio de la eficacia de la acción cultural comunitaria. Véase *Estado y Cultura, op. cit.*, p. 166.

645. CARRERA HERNÁNDEZ, J., «La acción cultural de la Comunidad Europea», *Comunidad Europea Aranzadi*, número 11, noviembre 1998, p. 30.

la intervención en el ámbito cultural, probablemente con el fin de asegurar la primacía de la diversidad y el pluralismo cultural, y sobre todo de limitar la acción de la Unión en este ámbito.

Para adoptar medidas de fomento el Tratado exigía, desde Maastricht y hasta la reforma de Lisboa: unanimidad, procedimiento del *ex* 251 TCE (*ex* 189 B) y consulta al Comité de Regiones.

El requisito de unanimidad significaba la pervivencia del derecho de veto en esta materia. Tal cosa era muy de lamentar ya que el derecho de veto es un nicho de ineficacias y dilaciones que permite a un solo Estado impedir que todos sus socios adopten una medida y le predisponen para exigir algo a cambio. Si bien es previsible la pervivencia de ámbitos de unanimidad en una Unión caracterizada por un delicado equilibrio entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental, no pensamos que la unanimidad deba aplicarse en este ámbito. Aquí, esta exigencia resultaba excesiva, ya que las medidas de fomento no tienen ningún efecto armonizador y no excluyen en absoluto la competencia nacional. Son simples medidas de fomento cultural que se suman a las que en los mismos ámbitos despliegan los Estados miembros. Someter la aprobación de estas medidas a la unanimidad, significaba condenarlas a tremendas dilaciones y a los eternos inconvenientes de la negociación intergubernamental. Resulta poco razonable pensar en una Unión de al menos 27 Estados en la que se exija la unanimidad para aprobar una medida de fomento de la lectura.

Por otra parte, el párrafo que analizamos disponía también –en su versión anterior a Lisboa– que las medidas de fomento se adoptarían conforme al procedimiento del *ex* 251 CE (antiguo 189 B). Este procedimiento conocido generalmente como procedimiento de codecisión⁶⁴⁶, fue incluido por el Tratado de Maastricht y modificado por el de Ámsterdam. Preveía que las votaciones en el Consejo tuviesen lugar por mayoría cualificada (salvo que se modificase la propuesta de la Comisión antes de la convocatoria del Comité de Conciliación). Sin em-

646. El Tratado se refería simplemente –hasta Lisboa– a procedimiento del 251 CE (*ex* 189 C), y no a codecisión, ya que Gran Bretaña e Irlanda se opusieron a que se incluyese en el Tratado esta denominación.

bargo, el *ex* 151 TCE (antiguo 128) preveía un procedimiento peculiar: codecisión, pero también unanimidad en el Consejo⁶⁴⁷.

Este especial procedimiento tenía por efecto una pérdida de influencia de la Comisión. Hasta la convocatoria del Comité de Conciliación la posición de la Comisión en codecisión resultaba normalmente determinante, sin embargo aquí, dado que el Consejo tenía que pronunciarse en todo caso por unanimidad, el papel de la Comisión en la primera y segunda lectura disminuía. Si la pérdida de poder de la Comisión diese lugar a una verdadera *codecisión* entre Parlamento y el Consejo sería más aceptable, ya que un acuerdo en igualdad entre Parlamento –institución que representa a los ciudadanos– y el Consejo –que representa a los Estados–, no tendría que quedar a expensas de la Comisión. El problema estaba más bien en que al exigirse la unanimidad en el Consejo el dudoso equilibrio que existía entre Parlamento y Consejo se rompía definitivamente a favor de este último. Una medida de fomento podía aprobarse con la unanimidad del Consejo y tan sólo con una mayoría simple (o incluso con el silencio) del Parlamento. De esta manera el procedimiento se desnaturalizaba⁶⁴⁸, apartándose del equilibrio propio de la *codecisión*.

Es preciso admitir que éste debía ser precisamente el objetivo político de los Estados miembros, pues el refuerzo del Consejo frente a la Comisión y al Parlamento significa en definitiva el de la cooperación intergubernamental frente a la supranacionalidad. Una cautela más, que acentúa las limitaciones y recelos dominantes en la acción cultural de la Unión.

Este era el estado de la cuestión hasta que el Tratado por el que se establece una Constitución Europea trató de poner fin a la unanimidad,

647. La codecisión también coexistía con la unanimidad en otras disposiciones del Tratado CE antes de Lisboa: 18, 42 y 47.

648. La doctrina había criticado abiertamente esta combinación de la codecisión y la unanimidad en el Consejo que desnaturaliza el proceso pues no da lugar a una verdadera negociación en paridad del Parlamento Europeo y el Consejo, sino que se asemeja más a un dictamen conforme. Esta es la opinión por ejemplo de Nicolás NAVARRO, véase «Los procedimientos decisorios», en BENEYTO PÉREZ (dir.) MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS y BECERRIL ATIENZA (Coords.) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo III, Ed. Aranzadi, Navarra, 2010.

extendiendo la regla de la mayoría a este ámbito. Si bien dicho Tratado no llegó a entrar en vigor, el Tratado de Lisboa mantuvo esta innovación y afortunadamente, impuso al fin la regla de la mayoría, al establecer el nuevo 167.5 TFUE que las medidas de fomento se adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y al eliminar el requisito de unanimidad. Así, se facilita la toma de decisiones en la materia, y a su vez, se pone fin a la desnaturalización del procedimiento de codecisión que se producía por los motivos explicados anteriormente.

El procedimiento legislativo ordinario –nueva denominación otorgada al anteriormente conocido como procedimiento de codecisión– se convierte gracias al Tratado de Lisboa en el procedimiento general, que se ha de aplicar siempre que el Tratado no disponga otra cosa⁶⁴⁹. En el caso de las medidas de fomento de la cultura, el 167.5. TFUE dice expresamente que el legislativo ordinario es el procedimiento de aplicación. Se produce además, con Lisboa, cierta simplificación del mismo, que queda organizado de manera más clara y visible. Esto constituye una aportación significativa a la Unión en términos de transparencia y permitirá a los ciudadanos conocer más fácilmente en qué fase se encuentra el procedimiento y qué papel tienen las instituciones en el mismo⁶⁵⁰. Este procedimiento aparece hoy recogido en el artículo 289.1 y desarrollado en el 294 TFUE.

Por último, el 167.5 TFUE, tal y como hacía antes de Lisboa el 151.5. TCE, exige que las medidas de fomento se adopten previa consulta al Comité de Regiones.

En cuanto al procedimiento establecido para la adopción de recomendaciones, el artículo 151.5. TCE exigía, antes de Lisboa, unanimi-

649. El procedimiento legislativo ordinario se convierte en el procedimiento general, estando los demás procedimientos previstos y pensados como excepciones, tal y como indicaba el informe sobre el Tratado de Lisboa CORBETT y MÉNDEZ DE VIGO, de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Doc. A6-0013/2008, apdo. 7.5.

650. Esta es la opinión de Nicolás NAVARRO sobre los cambios del procedimiento legislativo ordinario respecto a la antigua codecisión. Por ejemplo, este autor señala que la actuación de ambas instituciones en primera lectura se denomina «posición» en lugar de dictamen (PE) y posición común (Consejo) como establecía el Tratado antes de la reforma. NAVARRO, N., «Los procedimientos decisivos» *op. cit.*

dad en el Consejo, a propuesta de la Comisión. Hoy, tras la entrada en vigor de dicha reforma, ha desaparecido afortunadamente el requisito de la unanimidad. Permanece no obstante en el nuevo apartado segundo del 167 TFUE.⁵, el procedimiento, tan diferente del anterior, que parece prescindir del Parlamento y del Comité de Regiones, atribuyendo la propuesta a la Comisión y la decisión al Consejo. Ciertamente, siempre es posible realizar tales consultas, aunque el Tratado no obligue a hacerlo⁶⁵¹, pero llama la atención en especial la ausencia del Parlamento Europeo. Una causa que podría explicar la diferencia es la ausencia de obligatoriedad de las recomendaciones, no obstante, no deja de resultar sorprendente el contraste entre ambos procedimientos.

7. CONCLUSIONES

En realidad, la reforma de Lisboa, mantiene con mínimos cambios los cuatro párrafos primeros del 151 TCE –convertido ahora en el nuevo artículo 167 TFUE–. Ahora bien, sí se realizan modificaciones muy relevantes en el quinto párrafo, referido a los procedimientos aplicables.

Consideramos estas modificaciones una mejora sustancial respecto a la versión anterior por varias razones:

1. Primeramente, porque facilita la adopción de medidas de fomento al introducir la regla de la mayoría y eliminar el sinsentido de requerir unanimidad de 27 Estados para la adopción de una medida no armonizadora de fomento cultural. Así, tal y como ocurre en otros ámbitos, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa aportará mayor eficacia a la toma de decisiones en materia cultural.
2. En segundo lugar, porque reestablece el equilibrio entre Comisión, Consejo y Parlamento, superando la preeminencia del Consejo y la desnaturalización del proceso de codecisión que

651. El Tribunal de Justicia ha dispuesto en su sentencia *Comisión contra Consejo*, de 27 de septiembre de 1988, asunto 165/87, que «la consulta al Parlamento Europeo cuando no es obligatoria, no es ilegal».

se producía como consecuencia de su aplicación combinada con la exigencia de la unanimidad.

3. Por último, porque el nuevo procedimiento legislativo ordinario introducido por la reforma de Lisboa es algo más sencillo que la antigua codecisión, lo que redundaría en una mejora de la transparencia.

El resultado de la reforma del 167.5 TFUE es pues más eficacia por la aplicación de la regla de la mayoría, más democracia por un mejor equilibrio institucional, y en menor medida más transparencia por la simplificación del procedimiento aplicable.

Se trata pues de una buena manifestación de los resultados de la reforma de Lisboa, que en nuestra opinión ha dado lugar a un cierto avance de la Unión en términos de eficacia –al extender el uso de la mayoría cualificada– de democracia –al incrementar el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales– y de transparencia –al simplificar en parte el sistema–⁶⁵². Si bien es cierto que la reforma de Lisboa también tienen otras consecuencias e implicaciones y podría incluso considerarse que su resultado es un sistema institucional más intergubernamental⁶⁵³, las mejoras antes señaladas en términos de eficacia y de democracia son considerables, y en el ámbito de las acciones de fomento de la cultura la mejora es, en nuestra opinión, clara y considerable.

652. Sobre la evaluación del Tratado Constitucional, la mayor parte de cuyas innovaciones han sido finalmente implementadas por la reforma de Lisboa, y su aportación en términos de eficacia, democracia, visibilidad y transparencia puede consultarse MÉNDEZ DE VIGO, I. (dir.), *¿Qué fue de la Constitución Europea: el Tratado de Lisboa, un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007.

653. BECERRIL, B., «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa: ¿Unas instituciones más eficaces... o una Unión más intergubernamental?», *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70, 71, 72, 2007.