CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 5 de mayo de 1998 *

1. Mediante el presente recurso, el Parlamento Europeo solicita la anulación de la Decisión 96/664/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1996, relativa a la adopción de un programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información. [1] El reproche del Parlamento al Consejo se refiere al fundamento jurídico de la Decisión, basada en el artículo 130 del Tratado CE. Según la exposición de la Institución demandante, la Decisión debería haberse basado también en el artículo 128, por tratarse de acciones comunitarias en el ámbito cultural.

Hechos y marco normativo

2. Los hechos procedimentales que subyacen a la adopción del acto pueden recordarse de la siguiente forma. El 8 de noviembre de 1995 la Comisión sometió al Consejo una propuesta de decisión para la adopción de un programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información (en lo sucesivo, «programa MLIS»). [2] El Parlamento, mediante Resolución de 21 de junio de 1996, [3] señaló que la Decisión debía haberse basado, aparte del artículo 130, en el artículo 128, para subrayar los aspectos culturales del programa. Sin embargo, la Comisión mantuvo la propuesta inicial respecto a la elección de la base jurídica y, el 21 de noviembre de 1996, el Consejo adoptó el acto controvertido basándose únicamente en el artículo 130. El Parlamento, entonces, recurrió al Tribunal de Justicia solicitando la anulación de la Decisión.

3. En primer lugar, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, [4] para valorar la buena elección del fundamento jurídico del acto controvertido se requiere analizar la finalidad y el contenido.

El primer considerando indica que:

«el advenimiento de la sociedad de la información ofrece a la industria y, en particular, a la industria del lenguaje, perspectivas nuevas para la comunicación y los intercambios en

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 306, p. 40.

2 — La propuesta se insertaban en el marco del plan de acción adoptado por la Comisión el 19 de julio de 1994 y denominado «Hacia la sociedad de la información en Europa: plan de acción» [COM(94) 347].

3 — DO C 198, p. 248.

4 — Véase, entre otras, la sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, Rec. p. I-6177).

los mercados europeos y mundiales, que se caracterizan por una gran diversidad lingüística y cultural».

De ello se deduce la afirmación de que: «la industria, así como los demás actores implicados, deben elaborar soluciones específicas y adecuadas para superar las barreras lingüísticas si desean beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado interior europeo y seguir siendo competitivos en los mercados exteriores». [5]

El tercer considerando llama la atención sobre los sujetos a quien principalmente afecta la Decisión:

«[...] el sector privado en este ámbito está fundamentalmente compuesto por pequeñas y medianas empresas (PYME) que se enfrentan a dificultades considerables al trabajar con mercados de diferentes lenguas y que deben por ello recibir ayuda, teniendo en cuenta especialmente su función como fuente de empleo».

El cuarto considerando recuerda expresamente la necesidad de:

«[...] fomentar el empleo de tecnologías, instrumentos y métodos que reduzcan el coste de la transferencia de información entre personas o aplicaciones que emplean diferentes lenguas, al tiempo que se garantiza la calidad de las traducciones, especialmente en el caso de la traducción literaria, que exige un trabajo específico de creación».

En el séptimo considerado se pone de manifiesto la necesidad de una intervención comunitaria:

«[...] las políticas lingüísticas, de conformidad con el Derecho comunitario, son competencia de los Estados miembros [...] no obstante, la promoción del desarrollo de instrumentos modernos de tratamiento y utilización de la lengua constituye un sector de actividad en el que resulta necesaria una acción de la Comunidad para poder obtener importantes economías de escala así como la cohesión entre las diferentes zonas lingüísticas [...] las medidas que se han de realizar en el plano comunitario deben guardar proporción con los objetivos perseguidos y referirse sólo a los ámbitos que permitan obtener un valor añadido para la Comunidad».

Asimismo se señalan las consecuencias positivas que la Decisión tendrá para los ciuda-

5 — Segundo considerando.

danos comunitarios desde el punto de vista tanto del «acceso igualitario a la información», que «debería estar disponible en su propia lengua», [6] como de la «oportunidad de acceso a la riqueza y a la diversidad culturales y lingüísticas de Europa». [7]

En la exposición de motivos también se señala que:

«las lenguas que se vean excluidas de la sociedad de la información correrán el riesgo de quedar marginadas antes o después». [8]

Las disposiciones centrales de la parte dispositiva de la Decisión son los artículos 1 y 2. El artículo 1 presenta el siguiente tenor literal:

«Se adopta un programa comunitario con los objetivos siguientes:

— fomentar la sensibilización y estimular la prestación en la Comunidad de servicios multilingües que empleen tecnologías, normas y recursos lingüísticos;

— crear condiciones favorables para el desarrollo de las industrias del lenguaje;

— reducir el coste de la transferencia de información entre lenguas, en particular en beneficio de las PYME;

— contribuir al fomento de la diversidad lingüística de la Comunidad.

A efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

a) "servicios multilingües": aquellos servicios que permiten la comunicación entre usuarios de diferentes lenguas de la Comunidad;

b) "industrias del lenguaje": el conjunto de empresas, instituciones y profesionales que proporcionan o posibilitan el suministro de servicios monolingües o multilingües en ámbitos como la recuperación de infor-

6 — Véase el undécimo considerando.
7 — Véase el sexto considerando.
8 — Duodécimo considerando.

mación, la traducción, la ingeniería lingüística y los diccionarios electrónicos.»

A continuación, el artículo 2 define con detalle el contenido del programa:

«Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 1, se emprenderán las acciones que se enumeran a continuación, con arreglo a las líneas de acción que figuran en el Anexo I y a la normas de desarrollo del programa establecidas en el Anexo III:

— apoyo a la creación de una infraestructura de servicios para los recursos lingüísticos y fomento de las asociaciones implicadas en dicha construcción;

— fomento del empleo de tecnologías, normas y recursos lingüísticos, así como de su incorporación a aplicaciones informáticas;

— promoción del uso de herramientas lingüísticas avanzadas en el sector público de la Comunidad y los Estados miembros;

— medidas de acompañamiento.

Ninguna de las acciones enunciadas deberá ser una repetición de los trabajos ejecutados en los ámbitos respectivos de otros programas comunitarios o nacionales.

A la hora de planificar sus medidas, la Comunidad tendrá en cuenta los acuerdos de cooperación para la puesta en común de los recursos nacionales, comunitarios e internacionales, tanto previstos como existentes, en el ámbito de la traducción, terminología léxicos y recopilaciones de tal manera que se utilicen los recursos disponibles y se evite la duplicación del trabajo.»

El programa tendrá una duración de tres años [9] y la Comisión velará por su ejecución. [10]

4. Por último, las normas del Tratado que tienen relevancia en el presente asunto son las siguientes.

9 — Véase el artículo 3, que define también el importe de la financiación para su ejecución.

10 — Véase el artículo 4.

El artículo 128, insertado en el Título IX, en materia de cultura, está redactado en los siguientes términos:

«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.

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 la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos;

— la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea;

— los intercambios culturales no comerciales;

— la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

3. La Comunidad 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 Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado.»

Para alcanzar los objetivos descritos, se han atribuido al Consejo una serie doble de atribuciones: puede adoptar recomendaciones «por unanimidad, a propuesta de la Comisión», [11] o «medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». [12] En ese caso, está previsto recurrir al procedimiento llamado de «codecisión», regulado en el artículo 189 B.

A continuación, presenta relevancia el artículo 130, insertado en el Título XIII, en materia de Industria:

«1. La Comunidad y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones

11 — Segundo guión del apartado 5 del artículo 128.
12 — Primer guión del apartado 5 del artículo 128.

necesarias para la competitividad de la industria comunitaria.

A tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a:

— acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales;

— fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Comunidad, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas;

— fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas;

— favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.

[...]

3. La Comunidad contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, podrá tomar medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros a fin de realizar los objetivos contemplados en el apartado 1.

[...]»

Análisis jurídico

5. Con carácter preliminar debe señalarse que el Parlamento no impugna la pertinencia del artículo 130 como base jurídica del acto impugnado, pero considera que no debe ser la única [13] y que a tal disposición se debe añadir otra, el artículo 128. Por tanto, el punto central del presente asunto consiste en valorar si, a la luz de la finalidad y del contenido del acto impugnado se impone o no recurrir a la base jurídica doble que indica la Institución demandante.

13 — No obstante, el Parlamento señala que el Consejo, para acentuar los aspectos industriales del acto, emplea impropiamente expresiones como «industrias del lenguaje», cuya existencia niega la Institución demandante. Por su parte, el Consejo contesta acertadamente que tal expresión, incluida en la letra b) del párrafo segundo del artículo 1, designa colectivamente al conjunto de operadores económicos que desempeñan su actividad, de diversa índole, en este sector, cuya existencia, añado, me parece difícil negar.

A este respecto las opiniones de las partes difieren entre sí. La respuesta afirmativa del Parlamento se apoya esencialmente en que la Decisión controvertida está destinada a garantizar la diversidad lingüística, en cuanto elemento esencial de la cultura europea. [14] En opinión del Parlamento, el aspecto cultural no es secundario o accesorio respecto al industrial. Por tanto, el acto impugnado debería haberse basado también en el artículo 128.

El Consejo opina lo contrario. Reconoce que la promoción de la diversidad lingüística también tiene un impacto cultural, pero señala que se trata de un resultado indirecto respecto a la finalidad inmediata de la Decisión, que tiene naturaleza industrial. La incidencia cultural, en definitiva, es sólo refleja y, por tanto, no es necesario recurrir al artículo 128 para fundamentar la adopción de la Decisión controvertida.

6. En mi opinión, no puede compartirse la tesis del Parlamento. De hecho no considero que, en el presente asunto, la «diversidad lingüística» revista el valor cultural que le atribuye la Institución recurrente. Promover y garantizar dicha diversidad lingüística tiene, en sí, un significado neutro; únicamente significa garantizar a los grupos interesados la posibilidad de expresarse en su propia lengua. Queda por ver si lo dispuesto en la Decisión está inspirado por esa finalidad cultural, en el sentido de que la pluralidad lingüística se ha concebido como un elemento «del patrimonio cultural de importancia europea» en el sentido del segundo guión del apartado 2 del artículo 128, o si, por el contrario, dicha diversidad lingüística se ha considerado desde el punto de vista de sus aplicaciones comerciales: de hecho, representa un costo para las empresas y constituye a veces un obstáculo a la penetración de los mercados extranjeros, sobre todo para los operadores económicos de pequeña o mediana dimensión.

Pues bien, me parece que el objetivo perseguido por la Decisión examinada es el segundo, y no el primero. El legislador parte de la afirmación de que «*la industria, así como los demás actores implicados,* deben elaborar soluciones específicas y adecuadas para superar las barreras lingüísticas si desean *beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado interior europeo y seguir siendo competitivos en los mercados exteriores*». [15] A continuación, se

14 — En la vista el Parlamento señaló que el aspecto cultural de la Decisión se deduce también del hecho de que los recursos financieros necesarios para su ejecución se anotaron en el presupuesto de la Comisión en el epígrafe «cultura», observación a la que el Consejo no ha opuesto ninguna objeción, limitándose a señalar que se había formulado fuera de plazo. No obstante, prescindiendo de la intempestividad de la alegación del Parlamento, me parece irrelevante. Efectivamente, no comprendo cómo la colocación del programa de que se trata en el ámbito del presupuesto de la Comisión pueda modificar el criterio del Tribunal de Justicia respecto a la base jurídica de la Comisión: ante todo, la aprobación del presupuesto, en este asunto, es posterior a la adopción del acto; además, nada excluye que lo que sea incorrecto sea la colocación en el presupuesto, y no la elección de la base jurídica del acto.

15 — Segundo considerando. El subrayado es mío.

reconoce particular importancia al hecho de que las «pequeñas y medianas empresas [...] que se enfrentan a *dificultades considerables al trabajar con mercados de diferentes lenguas* y que deben por ello recibir ayuda [...]». [16]

El acto controvertido está, por tanto, destinado a «fomentar el empleo de tecnologías, *instrumentos y métodos que reduzcan el coste de la transferencia de información entre personas o aplicaciones que emplean diferentes lenguas* [...]». [17]

Esencialmente el programa comunitario está claramente inspirado por consideraciones de carácter económico, como, por otra parte, resulta expresamente del artículo 1 de la Decisión, que indica que su finalidad es «fomentar la sensibilización y estimular la prestación en la Comunidad de servicios multilingües que empleen tecnologías, normas y recursos lingüísticos» (primer guión); «crear condiciones favorables para el desarrollo de las industrias del lenguaje» (segundo guión) y «reducir el coste de la transferencia de información entre lenguas, en particular en beneficio de las PYME» (tercer guión).

16 — Tercer considerando. El subrayado es mío.

17 — Cuarto considerando.

Esta conclusión viene reforzada por el artículo 2, que describe las acciones comunitarias destinadas a alcanzar los objetivos descritos anteriormente:

«apoyo a la creación de una infraestructura de servicios para los recursos lingüísticos y fomento de las asociaciones implicadas en dicha construcción» (primer guión);

«fomento del empleo de tecnologías, normas y recursos lingüísticos, así como de su incorporación a aplicaciones informáticas» (segundo guión);

«promoción del uso de herramientas lingüísticas avanzadas en el sector público de la Comunidad y los Estados miembros (tercer guión)»;

«medidas de acompañamiento» (cuarto guión).

También aquí se trata de acciones técnicas destinadas a aplicaciones comerciales y, por tanto, a facilitar la actividad de las empresas a escala internacional. Y, por tanto, es en ese contexto dónde debe analizarse el alcance que ha de atribuirse al cuarto guión del artículo,

en el que se basa la tesis del Parlamento: «contribuir al fomento de la diversidad lingüística de la Comunidad» sólo significa garantizar a los operadores económicos la posibilidad de actuar en un mercado global sin estar obligados a utilizar una lengua vehicular, soportando los ingentes costes que de ello derivan y que incidirían negativamente en su competitividad. Es evidente que no muestra un aspecto de carácter cultural sino solo una preocupación de naturaleza comercial: se quiere, en definitiva, poner a disposición de las pequeñas y medianas empresas un conjunto de instrumentos técnicos que les permita penetrar en los mercados extranjeros superando las barreras lingüísticas. En otras palabras, la lengua no es vista como vehículo de cultura sino como soporte de intercambio de informaciones económicas, como medio de comunicación entre empresarios de diversa nacionalidad.

Entiendo que también debe interpretarse a la luz de estas consideraciones el duodécimo considerando, en el que se dice que «las lenguas que se vean excluidas de la sociedad de la información correrán el riesgo de quedar marginadas antes o después». Este inciso ha sido invocado por el Parlamento, que considera que la tutela de las lenguas menos habladas es un aspecto con valor claramente cultural y que, por ello, se ha emprendido una acción comunitaria destinada a crear las condiciones técnicas necesarias para garantizar la presencia de todas las lenguas en el mercado.

7. En definitiva, entiendo que la Decisión controvertida contempla «la diversidad lingüística» desde el punto de vista de la integración económica y cultural. En contra de lo que opina el Parlamento no considero que la mención del «fomento de la diversidad lingüística» en el cuarto guión del artículo 1 del acto impugnado equivalga, como desearía el Parlamento, a incluir la Decisión también en el ámbito de la «conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea» en el sentido del cuarto guión del apartado 2 del artículo 128 y ello, repito, porque la Decisión no trata la lengua como parte del «patrimonio cultural», sino como instrumento de la actividad empresarial. [18]

Con esto no quiero excluir que el programa comunitario examinado, una vez ejecutado,

18 — No hace falta observar que no puede compartirse el criterio del Parlamento conforme al cual una parte de la Decisión no está incluida en el ámbito del artículo 130 y, por tanto, debe fundarse en el artículo 128. Más concretamente, la Institución demandante invoca el tercer guión del artículo 2, que enumera entre las acciones del programa «la promoción del uso de herramientas lingüísticas avanzadas en el sector público de la Comunidad y los Estados miembros». En su opinión, se trata de una acción que incumbe al sector público y, por tanto, es ajena al ámbito de aplicación del artículo 130, el cual se refiere sólo al sector privado. Por el contrario, el Consejo ha contestado acertadamente que la norma citada está destinada a garantizar «las condiciones necesarias para la competitividad de la industria» y el buen funcionamiento de la administración comunitaria y nacional, está comprendida entre estas condiciones; además, la expresión «sector público» no solo incluye la administración en sentido estricto, sino también las empresas públicas.

pueda tener repercusiones en el ámbito cultural, y más precisamente a nivel del uso de las diversas lenguas nacionales. En otras palabras, el resultado del programa consistirá en poner a disposición de los operadores económicos tecnologías aplicadas al tratamiento lingüístico que reduzcan los obstáculos derivados de la pluralidad de lenguas. De esa forma también se facilitará, a medio o largo plazo, la salvaguarda de las lenguas menos utilizadas en el mundo de las transacciones internacionales. [19] Opino que este principio también puede aplicarse al presente asunto. Para que un acto pueda basarse en el artículo 128 debe tener por objeto, directa y deliberadamente, las acciones en materia cultural a que se refieren tales disposiciones del Tratado.

Las consideraciones que acabo de desarrollar vienen además confirmadas por el propio tenor del apartado 4 del artículo 128, conforme al cual «La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado». Esto demuestra que, en el Tratado, la cultura es considerada como un valor, por así decirlo, transversal, que afecta potencialmente a todos los sectores de actividad de la Comunidad. Sin embargo, no basta cualquier incidencia cultural para justificar el recurso al artículo 128. Los actos que deban adoptarse en aplicación de dicha disposición deben regular *específicamente* acciones culturales. Por tanto, el artículo 128 no se aplica cuando el acto adoptado con el fin de alcanzar determinados objetivos de una acción específica o política comunitaria también tenga efectos en materia cultural únicamente indirectos y accesorios. La tesis del Parlamento implicaría que todo acto que pueda revestir aspectos culturales quedaría atraído al ámbito del artículo 128, consecuencia que me parece incompatible con el apartado 4 de dicho artículo.

8. En conclusión, no descubro en la Decisión elementos teleológicos o de contenido que permitan calificarla de acción comunitaria en materia de cultura, que habría exigido también la aplicación del artículo 128 al adoptar el acto. El fomento de la «diversidad lingüística», repito, se considera en la Decisión desde el punto de vista comercial y los aspectos culturales, que existen, son una mera consecuencia indirecta y accesoria respecto a la finalidad y al contenido del acto controvertido.

19 — Tampoco puedo excluir las repercusiones fuera del ámbito estrictamente comercial, aunque sólo sea indirectamente y en el futuro: véase el sexto considerando, que pone de manifiesto las oportunidades culturales que la llegada de la sociedad de la información proporcionará a los ciudadanos europeos.

Conclusión

En consideración de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso del Parlamento Europeo.

— Condene en costas a la Institución demandante.