

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de julio de 1991 *

En el asunto C-288/89,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Sección Jurisdiccional del Raad van State (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y otros

y

Commissariaat voor de Media,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 59 del Tratado,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn y los Sres. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero;
Secretario: Sr. J.-G. Giraud;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y los otros nueve demandantes en el procedimiento principal, por los Sres. B. H. ter Kuile y L. H. van Lennep, Abogados de La Haya;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Commissariaat voor de Media, por el Sr. G. H. L. Weesing, Abogado de Amsterdam;
- en nombre del Gobierno de los Países Bajos, por el Sr. B. R. Bot, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. Rui Assis Ferreira, Jefe de División de la Dirección General de Comunicación Social, Luís Inês Fernandes, Director del Servicio de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de las Comunidades Europeas, y António Goucha Soares, Consejero jurídico del Servicio de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Comunidades Europeas, en calidad de Agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. René Barents y Giuliano Marengo, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones de Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y de los nueve restantes demandantes en el litigio principal, del Gobierno de los Países Bajos, representado por los Sres. J. W. De Zwaan y T. Heukels, en calidad de Agentes, del Gobierno belga, representado por el Sr. A. Berenboom, Abogado de Bruselas, y de la Comisión, expuestas en la vista de 21 de febrero de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de abril de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante resolución de 30 de agosto de 1989, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre siguiente, la Sección Jurisdiccional del Raad van State de los Países Bajos planteó tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las normas del Tratado CEE relativas a la libre prestación de servicios, al objeto de apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa nacional

que establece los requisitos para la transmisión por cable de programas de radio y de televisión, emitidos desde otros Estados miembros, que contengan mensajes publicitarios destinados especialmente al público neerlandés.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre diez gestores de la red de teledistribución y la institución encargada de vigilar la explotación del cable, el Commissariaat voor de Media, en relación con los requisitos que, para la transmisión de mensajes publicitarios contenidos en programas de radio o televisión emitidos desde el extranjero, establece la Ley neerlandesa de 21 de abril de 1987, por la que se regula el suministro de programas de radiodifusión y de televisión, las tasas del sector audiovisual y las medidas de apoyo a los órganos de prensa (*Staatsblad* nº 249, de 4.6.1987; en lo sucesivo, «Mediawet»). Los gestores de redes de teledistribución consideran que dichos requisitos infringen los artículos 59 y siguientes del Tratado CEE.

- 3 Los requisitos de que se trata se desprenden del artículo 66 de la Mediawet. El mismo dispone:

«1. El gestor de una red de teledistribución podrá:

- a) Transmitir programas emitidos por un organismo de radiodifusión extranjero por medio de una emisora de radiodifusión y que, la mayor parte del tiempo, puedan ser captados directamente en la zona cubierta por la red de distribución por cable mediante una antena individual normal, con unas condiciones de calidad generalmente satisfactorias.

- b) Transmitir programas, distintos de los contenidos en la letra a), emitidos por un organismo de radiodifusión extranjero, de acuerdo con la legislación vigente en el país de emisión. En caso de que dichos programas contengan mensajes publicitarios, su difusión sólo se autorizará cuando estos mensajes sean producidos por una persona jurídica distinta, puedan ser fácilmente identificables como tales y estén claramente separados de las demás partes del programa y no se transmitan los domingos, la duración de estos mensajes no sea superior al 5 % del tiempo de emisión utilizado, el organismo de radiodifusión cumpla lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 55, y se destine la totalidad de los ingresos

a la producción de los programas. Cuando, no obstante, no se cumplan los anteriores requisitos, también se autorizará la difusión de tal programa cuando los mensajes publicitarios que contenga no estén dirigidos en particular al público neerlandés.

[...]

2. A efectos de lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 se considerará en todo caso que los mensajes publicitarios están dirigidos en particular al público neerlandés cuando se transmitan durante o inmediatamente después de una parte de programa que contenga subtítulos en neerlandés o una parte de programa en lengua neerlandesa.

3. Nuestro Ministro podrá admitir excepciones a la prohibición prevista en la letra b) del apartado 1 en favor de programas de radiodifusión emitidos en Bélgica y destinados al público neerlandófono de Bélgica.»

4. A tenor del apartado 1 del artículo 55 de la Mediawet, en principio, «los organismos que hayan obtenido tiempo de emisión no podrán utilizarse para permitir la obtención de beneficios por parte de terceros [...]».

5. Mediante decisión de 6 de enero de 1988, el Commissariaat voor de Media impuso una multa a cada uno de los diez gestores de la red de teledistribución por haber transmitido programas emitidos por organismos de radiodifusión extranjeros, que contenían mensajes publicitarios, íntegra o parcialmente en neerlandés, que no cumplieran los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 del artículo 66, antes citado.

6. Dichos gestores de la red de teledistribución promovieron un recurso contra dicha decisión ante la Sección Jurisdiccional del Raad van State, alegando que la letra b) del apartado 1 del citado artículo 66 infringía lo dispuesto en los artículos 56 y 59 del Tratado CEE.

- 7 En dicha ocasión, el referido órgano jurisdiccional estimó que era necesario plantear tres cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 59 y siguientes del Tratado. Dichas cuestiones están redactadas en los siguientes términos:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 59 del Tratado en el sentido de que existe una restricción prohibida a la libre prestación de servicios, como es la difusión, por parte de los gestores de la red de teledistribución por cable, de programas —con o sin mensajes publicitarios— que les son ofrecidos desde el extranjero mediante enlaces por cable, por ondas o vía satélite, cuando una normativa nacional somete esta forma de distribución a requisitos restrictivos como los contenidos en el primer inciso y en la letra b) del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet, asimismo aplicables a programas análogos ofrecidos desde el interior del país?
 - 2) Para la aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios a la mencionada normativa nacional, ¿es preciso, además del requisito de no discriminación, que dicha normativa esté justificada por motivos de interés general y que no sea desproporcionada con respecto al objetivo perseguido?
 - 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿pueden constituir tal justificación objetivos de política cultural que pretendan mantener un régimen de radio y televisión pluralista y no comercial, y proteger la diversidad de opiniones en la radio, en la televisión y en la prensa?»
- 8 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado

- 9 Mediante dichas cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pretende dilucidar si requisitos como los que prevé la Mediawet para la transmisión, por parte de gestores de la red de telesdistribución, de programas de radio o de televisión emitidos desde el territorio de otros Estados miembros, están previstos en el artículo 59 del Tratado y, en caso afirmativo, si se encuentran justificados.
- 10 A este respecto, según jurisprudencia reiterada (véanse las recientes sentencias de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia, C-154/89, Rec. p. I-659, apartado 12; Comisión/Italia, C-180/89, Rec. p. I-709, apartado 15, y Comisión/Grecia, C-198/89, Rec. p. I-727, apartado 16), el artículo 59 del Tratado implica, en primer lugar, la eliminación de cualquier discriminación en perjuicio del prestador de servicios por razón de su nacionalidad o por el hecho de que esté establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que debe efectuarse la prestación.
- 11 Como este Tribunal de Justicia señaló en su sentencia de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders* (352/85, Rec. p. 2085), apartados 32 y 33, las normativas nacionales que no son indistintamente aplicables a las prestaciones de servicios, cualquiera que sea su origen, sólo son compatibles con el Derecho comunitario si pueden acogerse a una disposición expresa que establezca una excepción, como es el artículo 56 del Tratado. De esta sentencia (apartado 34) resulta, además, que los objetivos de política económica no pueden constituir razones de orden público en el sentido de dicho artículo.
- 12 A falta de armonización de las normas aplicables a los servicios o, incluso, de un régimen de equivalencia, los obstáculos a la libertad garantizada por el Tratado en esta materia pueden resultar, en segundo lugar, de la aplicación de normativas nacionales, que afectan a cualquier persona establecida en el territorio nacional, a prestadores de servicios establecidos en el territorio de otro Estado miembro, que ya deben cumplir las prescripciones de la legislación de este Estado.
- 13 Según jurisprudencia reiterada (véanse las recientes sentencias de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia, antes citada, apartado 15; Comisión/Italia, antes citada, apartado 18, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 18), tales obstáculos entran en el ámbito de aplicación del artículo 59 cuando la aplicación de la normativa nacional a los prestadores de servicios extranjeros no esté justificada por razones imperativas de interés general o cuando las exigencias a las que responde dicha

legislación ya se cumplen por las normas impuestas a estos prestadores de servicios en el Estado miembro de establecimiento.

- 14 A este respecto, entre las razones imperativas de interés general ya reconocidas por el Tribunal de Justicia figuran las normas profesionales destinadas a proteger a los destinatarios del servicio (sentencia de 18 de enero de 1979, Van Wesemael, asuntos acumulados 110/78 y 111/78, Rec. p. 35, apartado 28), la protección de la propiedad intelectual (sentencia de 18 de marzo de 1980, Coditel, 62/79, Rec. p. 881), la de los trabajadores (sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartado 19; sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco/Evi, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. p. 223, apartado 14; sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Rec. p. I-1417, apartado 18), la de los consumidores (sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Francia, 220/83, Rec. p. 3663, apartado 20; Comisión/Dinamarca, 252/83, Rec. p. 3713, apartado 20; Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 30; Comisión/Irlanda, 206/84, Rec. p. 3817, apartado 20; sentencias de 26 de febrero de 1991, Comisión/Italia, antes citada, apartado 20, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 21), la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional (sentencia de 26 de febrero de 1991, Comisión/Italia, antes citada, apartado 20), la valoración de las riquezas arqueológicas, históricas y artísticas y la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural de un país (sentencias de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia, antes citada, apartado 17, y Comisión/Grecia, antes citada, apartado 21).
- 15 Por último, conforme a una jurisprudencia reiterada, la aplicación de las normativas nacionales a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros debe ser apropiada para garantizar la realización del objetivo que se proponen y no ir más allá de lo necesario para su consecución; en otras palabras, es preciso que no pueda conseguirse el mismo resultado mediante normas menos rigurosas (véanse las recientes sentencias de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia, antes citada, apartados 14 y 15; Comisión/Italia, antes citada, apartados 17 y 18, y Comisión/Grecia, antes citada, apartados 18 y 19).
- 16 A la luz de los principios que se acaban de recordar debe examinarse si una norma como la letra b) del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet, la cual, según el órgano jurisdiccional nacional, no es discriminatoria, contiene restricciones a la libre prestación de servicios y, en caso afirmativo, si éstas pueden estar justificadas.

Sobre la existencia de restricciones a la libre prestación de servicios

- 17 Debe señalarse, en primer lugar, que requisitos como los impuestos por la segunda frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet constituyen una doble restricción a la libre prestación de servicios. Por una parte, impiden que los gestores de la red de teledistribución establecidos en un Estado miembro transmitan programas de radio o de televisión ofrecidos por emisoras establecidas en otros Estados miembros que no cumplan estos requisitos. Por otra parte, limitan las posibilidades que tienen estas emisoras de incluir en su programación, en beneficio de las agencias de publicidad establecidas en particular en el Estado de recepción, mensajes dirigidos especialmente al público de este Estado.
- 18 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional que los requisitos, como los que establece la segunda frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet, constituyen restricciones a la libre prestación de servicios previstas en el artículo 59 del Tratado.

Sobre la posibilidad de justificar dichas restricciones

- 19 Como la Comisión ha indicado, acertadamente, tales requisitos pertenecen a dos tipos diferentes. En primer lugar, hay unos requisitos que afectan a la estructura de las emisoras: éstas deben encomendar la publicidad a una persona jurídica independiente de los proveedores de programas; deben destinar la totalidad de sus ingresos procedentes de la publicidad a la producción de programas; no pueden proporcionar beneficios a terceros. A continuación, existen unos requisitos que se refieren a la propia publicidad: ésta debe estar claramente identificada como tal y separada de las otras partes del programa, no puede exceder del 5 % del tiempo de emisión y no debe difundirse los domingos.
- 20 A fin de responder a las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, con las que, en esencia, se pretende dilucidar si semejantes restricciones pueden estar justificadas, procede examinar estos requisitos por separado.

A. Respecto a los requisitos relativos a la estructura de los organismos de radiodifusión establecidos en otros Estados miembros

- 21 Con referencia a los requisitos relativos a la estructura de los organismos de radiodifusión establecidos en otros Estados miembros, el Gobierno neerlandés explica que tales requisitos son idénticos a los que deben cumplir los organismos neerlandeses de radiodifusión. Así, la exigencia según la cual los mensajes publicitarios deben estar producidos por una persona jurídica distinta del productor del programa corresponde a la prohibición impuesta por la Mediawet a los organismos nacionales de emitir publicidad comercial, debido a que la difusión de ésta queda reservada a la Fundación para la Publicidad Televisada (la «Stichting Etherreclame»; en lo sucesivo, «STER»). El objetivo de la obligación impuesta a las emisoras de los demás Estados miembros de no proporcionar beneficios a terceros consiste en garantizar el carácter no comercial de la radiodifusión, carácter que la Mediawet pretende mantener para los organismos nacionales de radiodifusión. Por último, la exigencia relativa al destino de los ingresos de la publicidad, que deben reservarse a la producción de programas, tiene por finalidad ofrecer a las emisoras de los demás Estados miembros medios, al menos, equivalentes a los que existen en el sistema nacional, en que la mayor parte de los ingresos de la publicidad de la STER cubre los gastos de funcionamiento de la radio y de la televisión.
- 22 El Gobierno neerlandés alega que dichas restricciones están justificadas por imperativos de la política cultural que ha implantado en el sector audiovisual. Explica que ésta tiene por finalidad salvaguardar la libertad de expresión de las diferentes corrientes, especialmente sociales, culturales, religiosas o filosóficas existentes en los Países Bajos, de modo que dicha libertad debe poderse manifestar en la prensa, en la radio o en la televisión. Ahora bien, este objetivo podría verse amenazado por la excesiva influencia de las agencias de publicidad sobre la elaboración de los programas.
- 23 Es cierto que, entendida en este sentido, una política cultural puede constituir una razón imperativa de interés general que justifique una restricción a la libre prestación de servicios. Efectivamente, el mantenimiento del pluralismo que esta política neerlandesa pretende garantizar está relacionado con la libertad de expresión, protegida por el artículo 10 del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que figura entre los derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento jurídico comunitario (sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold, 4/73, Rec. p. 491, apartado 13).

- 24 Ahora bien, es preciso señalar que no existe una relación necesaria entre tal política cultural y los requisitos relativos a la estructura de los organismos de radiodifusión extranjeros. Ciertamente, para asegurar el pluralismo en el sector audiovisual, no es, en absoluto, indispensable que la legislación nacional obligue a los organismos de radiodifusión establecidos en otros Estados miembros a adaptarse al modelo neerlandés, si pretenden difundir programas que contengan mensajes publicitarios dirigidos al público neerlandés. Para garantizar el pluralismo que desea mantener, el Gobierno neerlandés puede muy bien limitarse a elaborar el estatuto de sus propios organismos de manera apropiada.
- 25 Los requisitos relativos a la estructura de los organismos de radiodifusión extranjeros no pueden, pues, considerarse como objetivamente necesarios para garantizar el interés general que constituye el mantenimiento de un sistema nacional de radio y de televisión que asegure el pluralismo.

B. Respecto a los requisitos relativos a los mensajes publicitarios

- 26 En opinión del Gobierno neerlandés, y en contra del parecer de la Comisión, ni la prohibición de transmitir mensajes publicitarios determinados días, ni la limitación de la duración, ni la obligación de que sean identificables como tales y de distinguirse del resto de los programas tienen carácter discriminatorio. Los servicios prestados por la STER están sujetos a las mismas restricciones. A este respecto, el Gobierno neerlandés se ha referido al artículo 39 de la Mediawet. De esta norma resulta que el Commissariaat voor de Media atribuye a la STER un tiempo de emisión disponible en la red nacional y que esta atribución debe hacerse de tal manera que los programas de los organismos nacionales de radiodifusión no sufran interrupciones. Por último, según el mismo artículo, no se atribuirá tiempo de emisión los domingos.
- 27 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que pueden estar justificadas por razones imperativas de interés general aquellas restricciones a la emisión de mensajes publicitarios tales como la prohibición de publicidad de determinados productos o determinados días, la limitación de la duración o de la frecuencia de los mensajes, o restricciones que tengan por finalidad permitir que los oyentes o los telespectadores no confundan la publicidad comercial con otras partes del programa. Tales restricciones pueden, en efecto, ser impuestas para proteger a los consumidores contra los excesos de la publicidad comercial o, por razones de política cultural, para mantener una cierta calidad de los programas.

- 28 Debe señalarse, a continuación, que las restricciones de que se trata sólo afectan al mercado de los mensajes publicitarios destinados especialmente al público neerlandés. Este mercado era asimismo el único al que se refería la prohibición de publicidad contenida en la Kabelregeling, que dio lugar a las cuestiones prejudiciales en el marco del asunto Bond van Adverteerders (véase la sentencia de 26 de abril de 1988, antes citada). Aun cuando los mensajes publicitarios se refieran a productos que puedan ser consumidos en los Países Bajos, las restricciones sólo se aplican cuando los mensajes acompañan a programas en neerlandés o con subtítulos en neerlandés. Estas restricciones pueden suprimirse respecto a los programas en neerlandés emitidos en Bélgica y destinados al público belga neerlandófono.
- 29 A diferencia de la Kabelregeling, las disposiciones de la Mediawet indicadas por el órgano jurisdiccional nacional ya no reservan a la STER la totalidad de los ingresos procedentes de los mensajes publicitarios destinados especialmente al público neerlandés. No obstante, al regular la transmisión de estos mensajes, restringen la competencia a la que la STER puede enfrentarse en ese mercado, por parte de los organismos de radiodifusión extranjeros. De este modo, aun cuando sea en menor medida que la Kabelregeling, tienen como resultado proteger los ingresos de la STER y persiguen, pues, el mismo objetivo que la normativa anterior. Ahora bien, como ya ha declarado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de abril de 1988, Bond van Adverteerders, antes citada, apartado 34, este objetivo no puede justificar restricciones a la libre prestación de servicios.
- 30 Por lo tanto, procede responder a las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional nacional que restricciones como las que son objeto de examen no se hallan justificadas por razones imperativas de interés general.

Costas

- 31 Los gastos efectuados por el Gobierno de los Países Bajos y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Sección Jurisdiccional del Raad van State de los Países Bajos mediante resolución de 30 de agosto de 1989, declara:

- 1) Los requisitos como los que establece la segunda frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet, constituyen restricciones a la libre prestación de servicios previstas en el artículo 59 del Tratado CEE.
- 2) Las restricciones como las que son objeto de examen no se hallan justificadas por razones imperativas de interés general.

Mancini	O'Higgins	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias
Díez de Velasco		Slynn	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de julio de 1991.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente en funciones
G. F. Mancini
Presidente de Sala