

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 23 de octubre de 2003 *

En el asunto C-245/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

RTL Television GmbH

y

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298, p. 23), en su versión modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997 (DO L 202, p. 60),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y D.A.O. Edward y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. M.-F. Confet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de RTL Television GmbH, por la Sra. J. Sommer y el Sr. T. Tschentscher, Rechtsanwälte;
- en nombre del Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, por el Sr. R. Albert, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. G. Amodeo, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Harris, Barrister;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. C. Tufvesson, en calidad de agente, asistida por el Sr. W. Berg, Rechtsanwalt;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de RTL Television GmbH, representada por el Sr. T. Tschentscher y la Sra. J. Sommer; del Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, representado por el Sr. A. Fischer, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por la Sra. C. Tufvesson, asistida por el Sr. W. Berg, expuestas en la vista de 29 de enero de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de mayo de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 15 de junio de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de junio siguiente, el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 234 CE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298, p. 23), en su versión modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997 (DO L 202, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva 89/552»).

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre RTL Televisión GmbH (en lo sucesivo, «RTL»), entidad privada de radiodifusión televisiva, y el Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (en lo sucesivo, «NLM»), organismo público del Land de Baja Sajonia que ha sucedido al Niedersächsische Landesrundfunkausschuss (en lo sucesivo, «NLA») y ha asumido de éste las facultades de control sobre las entidades privadas de radiodifusión televisiva, litigio relativo a una decisión de NLA por la que consideró que determinadas películas emitidas por RTL no respetaban la normativa en materia de frecuencia de interrupciones publicitarias.

Marco jurídico

Derecho comunitario

- 3 Los considerandos sexto a octavo de la Directiva 89/552 tienen el siguiente tenor:

«Considerando que la radiodifusión televisiva constituye, en circunstancias normales, un servicio con arreglo al Tratado;

Considerando que el Tratado establece la libre circulación de todos los servicios realizados normalmente a cambio de una remuneración, sin exclusión relacionada con su contenido cultural u otro y sin restricción respecto a los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad distinto del destinatario del servicio;

Considerando que este derecho aplicado a la difusión y a la distribución de servicios de televisión es también una manifestación específica, en derecho comunitario, de un principio más general, a saber la libertad de expresión tal y como se encuentra consagrada por el apartado 1 del artículo 10 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ratificado por todos los Estados miembros; que, por esta razón, la adopción de directivas relativas a la actividad de difusión y de distribución de programas de televisión debe garantizar el libre ejercicio de esta actividad a la luz de dicho artículo, sin perjuicio de los únicos límites previstos en el apartado 2 del mismo artículo y en el apartado 1 del artículo 56 del Tratado».

4 El vigesimoséptimo considerando de la Directiva 89/552 enuncia:

«Considerando que, para asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores como telespectadores, es básico que la publicidad televisiva se someta a un cierto número de normas mínimas y de criterios y que los Estados miembros tengan la facultad de fijar reglas más detalladas o más estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia».

5 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 89/552 dispone:

«Los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o más detalladas en los ámbitos regulados por la presente Directiva.»

6 A tenor del artículo 11, apartados 1, 3 y 4, de la Directiva 89/552:

«1. La publicidad y los anuncios de televenta deberán insertarse entre los programas. Siempre que se cumplan las condiciones contempladas en los apartados 2 a 5, la publicidad y los anuncios de televenta podrán también insertarse en los programas siempre que no perjudiquen la integridad ni el valor de los programas, teniendo en cuenta interrupciones naturales del programa, así como su duración y su naturaleza, y de manera que no se perjudiquen los derechos de los titulares de derechos.

[...]

3. La transmisión de obras audiovisuales tales como los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión (con exclusión de las series, seriales, emisiones de entretenimiento y documentales), cuya duración programada sea superior a cuarenta y cinco minutos, podrá ser interrumpida una vez por cada período de cuarenta y cinco minutos. Se autorizará otra interrupción si la duración programada es superior en veinte minutos por lo menos a dos o más períodos completos de cuarenta y cinco minutos.

4. Cuando la publicidad o los anuncios de televenta interrumpan programas distintos de aquellos a los que se refiere el apartado 2, debería transcurrir como mínimo un período de veinte minutos entre cada interrupción sucesiva dentro de los programas.»

Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza

7 El artículo 14, apartados 1, 3 y 4, del Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza, de 5 de mayo de 1989 (en lo sucesivo, «Convenio Europeo»), en su versión modificada, tiene el siguiente tenor:

«1. La publicidad y la televenta deberán insertarse entre los programas. Siempre que se cumplan las condiciones contempladas en los apartados 2 a 5 del presente artículo, la publicidad y los anuncios de televenta también podrán insertarse en los programas siempre que no perjudiquen la integridad y el valor de los programas, y de manera que no se perjudiquen los derechos de los titulares de derechos.

[...]

3. La transmisión de obras audiovisuales tales como los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión (con exclusión de las series, seriales, emisiones de entretenimiento y documentales), cuya duración programada sea superior a cuarenta y cinco minutos, podrá ser interrumpida una vez por cada período de cuarenta y cinco minutos. Se autorizará otra interrupción si la duración programada es superior en veinte minutos por lo menos a dos o más períodos completos de cuarenta y cinco minutos.

4. Cuando la publicidad o los anuncios de televenta interrumpan programas distintos de aquellos a los que se refiere el apartado 2, deberá transcurrir como mínimo un período de veinte minutos entre cada interrupción sucesiva dentro de los programas.»

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

- 8 El artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), titulado «Libertad de expresión», prevé:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entraña deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.»

Derecho alemán

- 9 La Ley Fundamental alemana atribuye a los Länder la competencia legislativa en materia de radiodifusión y radiodifusión televisiva.

10 El artículo 26, apartados 2 a 4, del Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland (Tratado de Estado sobre radiodifusión en la Alemania unificada; en lo sucesivo, «Rundfunkstaatsvertrag»), de 31 de agosto de 1991, dispone:

«2. La publicidad televisiva deberá intercalarse por bloques entre dos programas; también podrá insertarse en los programas en las condiciones exigidas por los apartados 3 a 5, siempre que no afecte al carácter y a la integridad del programa.

3. En las emisiones de televisión que se compongan de partes autónomas, o en las emisiones deportivas y retransmisiones de acontecimientos y espectáculos análogos que tengan descansos, sólo podrá insertarse publicidad entre las partes autónomas o en los descansos. En las demás emisiones, el intervalo entre dos interrupciones sucesivas dentro de la emisión deberá ser de al menos veinte minutos. Los apartados 4 y 5 no se ven afectados.

4. Sin perjuicio del apartado 3, segunda frase, las obras como largometrajes cinematográficos y películas concebidas para la televisión, a excepción de las series, seriales, emisiones de entretenimiento y documentales, cuando su duración sea superior a cuarenta y cinco minutos, podrán ser interrumpidas un vez por cada período completo de cuarenta y cinco minutos. Se autorizará otra interrupción si dichas emisiones tienen una duración superior en al menos veinte minutos a dos o más períodos completos de cuarenta y cinco minutos.»

11 Estas disposiciones han sido recogidas, con modificaciones sin importancia para el asunto del litigio principal, en el artículo 44, apartados 2 a 4, del vierter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Cuarto Tratado de Estado para la modificación de los Tratados de Estado relativos a los derechos de la radiodifusión; en lo sucesivo, «vierter Rundfunkstaatsvertrag»).

- 12 El artículo 28, apartado 2, de la Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz, en su versión modificada (Ley del Land de Baja Sajonia sobre la televisión; en lo sucesivo, «Landesrundfunkgesetz»), prevé que NLA, el organismo al que sucedió la parte demandada en el litigio principal, puede comprobar si un programa o una emisión infringe la Landesrundfunkgesetz o las cláusulas de autorización y ordenar al emisor y a los responsables del contenido del programa que pongan fin a la infracción.
- 13 El artículo 33, apartados 5 a 7, de la Landesrundfunkgesetz contiene disposiciones análogas a las del artículo 26, apartados 2 a 4, del Rundfunkstaatsvertrag y del artículo 44, apartados 2 a 4, del vierter Rundfunkstaatsvertrag.
- 14 En los apartados siguientes de la presente sentencia, las referencias al artículo 26, apartados 2 a 4, del Rundfunkstaatsvertrag deben entenderse hechas también a las disposiciones correspondientes de la Landesrundfunkgesetz y del vierter Rundfunkstaatsvertrag mencionadas en el apartado anterior.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

- 15 El 7 de octubre de 1993, RTL emitió «El caso Amy Fischer: declarada culpable», una película de 86 minutos de duración, interrumpiéndola en cuatro ocasiones con anuncios publicitarios. Actuó de la misma manera una semana más tarde durante la emisión de «Gritos en el bosque», una película de 90 minutos de duración. Estas películas se emitieron en el marco de un ciclo titulado «Pasiones peligrosas».
- 16 Mediante decisión de 12 de noviembre de 1993, NLA constató que, al interrumpir cada una de estas películas con cuatro pausas publicitarias,

RTL había infringido el artículo 26, apartado 4, primera frase, del Rundfunkstaatsvertrag. NLA prohibió que, en caso de reposición, estas películas se interrumpieran con más de una y más de dos pausas publicitarias respectivamente.

- 17 En la misma decisión, NLA prohibió también a RTL interrumpir otras ocho películas y cualquier otra película de cine o de televisión emitida en el marco de series cuya programación estaba anunciada (a saber, las series «Pasiones peligrosas», «Destinos familiares» y «Grandes relatos de televisión»), con publicidad más frecuente que la autorizada por el artículo 26, apartado 4, primera frase, del Rundfunkstaatsvertrag.
- 18 Para fundamentar su decisión, NLA alegó que las emisiones de que se trata no podían ser consideradas parte de una serie en el sentido del artículo 26, apartado 4, del Rundfunkstaatsvertrag y, por consiguiente, no podían ser interrumpidas con publicidad cada 20 minutos.
- 19 En su decisión, NLA señaló, en particular, que el concepto de serie es parecido al de serial y supone que las diferentes películas sean casi idénticas desde el punto de vista de la intriga y de los personajes. NLA decidió, en especial, que ni la coincidencia del horario de emisión ni la circunstancia de que el guión se base en una novela o que tengan temas comunes, como el amor, la pasión o las relaciones familiares en general, crean un vínculo suficiente para considerar que estas emisiones constituyan una serie.
- 20 El 23 de noviembre de 1993, RTL interpuso ante el Niedersächsisches Verwaltungsgericht (Alemania) un recurso de anulación frente a la decisión de NLA.

- 21 Para fundamentar su recurso, RTL alegó que la citada decisión estaba basada en una interpretación demasiado restrictiva del concepto de «series». Este concepto debe definirse como el conjunto de varias intrigas autónomas sobre un tema común en el que intervienen tanto criterios ligados al contenido, tales como género de la película, parecidos entre los guiones o similitud de los temas, como aspectos exteriores formales tales como duración de la película u horario de emisión y otros factores, por ejemplo, un realizador determinado.

- 22 NLM afirmó que el concepto de serie exige que la vinculación entre las emisiones que la constituyen se refiera a su contenido. Aceptar criterios mayoritariamente de orden formal, como propone RTL daría a las empresas de televisión plena libertad para interrumpir frecuentemente las emisiones con publicidad.

- 23 Mediante sentencia de 25 de septiembre de 1997, el Niedersächsisches Verwaltungsgericht desestimó el recurso de RTL debido a que las películas de televisión de que se trataba no podían calificarse de serie en el sentido del artículo 26, apartado 4, del Rundfunkstaatsvertrag.

- 24 RTL apeló contra esta sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente. En apoyo de su recurso, RTL señala que la definición en la que se basa el Niedersächsisches Verwaltungsgericht es incompatible con el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.

- 25 Con carácter liminar, el órgano jurisdiccional remitente observa que, según la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht (Alemania), no tiene que emitir reservas de orden constitucional basadas en el artículo 5, apartado 1, primera frase, de la Ley Fundamental alemana en relación con la aplicación del artículo 26, apartado 4, del Rundfunkstaatsvertrag, que constituye la base jurídica de la decisión impugnada en el litigio principal. En efecto, esta disposición se apoya estrictamente en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.

- 26 El órgano jurisdiccional remitente estima que el artículo 26, apartado 4, del Rundfunkstaatsvertrag tiene como función preservar el valor artístico de las películas de cine y de televisión y protegerlas contra las interrupciones publicitarias excesivamente frecuentes.
- 27 Esta interpretación teleológica se confirma, según el órgano jurisdiccional remitente, por la génesis del artículo 26, apartado 4, del Rundfunkstaatsvertrag. Esta disposición se relaciona en primer lugar con el artículo 14, apartado 3, del Convenio Europeo que refleja el compromiso al que llegó el Consejo de Europa entre el objetivo de una protección reforzada de las películas de cine y televisión, por un lado, y los intereses de los anunciantes, por otro lado. El artículo 11, apartado 4, de la Directiva 89/552 se basa también en este compromiso. El órgano jurisdiccional remitente señala que los Länder, que son partes en el Rundfunkstaatsvertrag, quisieron alinear el Derecho alemán con las normas europeas en materia de interrupciones publicitarias. De ello se desprende que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la disposición nacional controvertida en el litigio principal debe interpretarse y evaluarse a la luz de la letra y el espíritu del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.
- 28 El órgano jurisdiccional remitente observa además que ni la redacción ni la sistemática del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 apoyan la tesis de RTL según la cual únicamente deben preservarse las películas de cine y no las películas de televisión, porque estas últimas están concebidas para emitirse especialmente en función de las interrupciones publicitarias.
- 29 El órgano jurisdiccional remitente señala que ya ha declarado que el concepto de series requiere la existencia de un vínculo entre las diferentes emisiones desde el punto de vista de su contenido o de su acción.
- 30 Considera que su punto de vista se confirma por las directrices de la Independent Television Commission (en lo sucesivo, «ITC») del Reino Unido y por las directrices comunes adoptadas por los Länder.

- 31 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, en el presente caso, los elementos invocados por RTL para vincular los diferentes episodios desde el punto de vista temático o dramático —temas como las relaciones amorosas, las crisis conyugales, las crisis existenciales, el crimen, la violencia, la prostitución, las madres de alquiler y las catástrofes naturales, que presentan muchos puntos en común en la medida en que un personaje central puede enfrentarse a una situación dramática y debe superarla— son demasiado vagos para poder ser considerados, incluso junto con otros factores formales, como constitutivos de una serie.
- 32 El órgano jurisdiccional remitente concluye de lo anteriormente expuesto que la solución del litigio principal depende de la definición del concepto de series y de los criterios que se tengan en cuenta a este respecto. Dado que el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado todavía sobre este extremo en su jurisprudencia relativa al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, considera que está justificado plantear algunas cuestiones prejudiciales.
- 33 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) El artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298, p. 23), en su versión modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997 (DO L 202, p. 60), ¿pretende, mediante la limitación de las interrupciones publicitarias, asegurar la protección del valor artístico de los largometrajes cinematográficos y películas concebidas para la televisión con independencia de que estas últimas se produzcan desde un principio para la televisión y prevean, desde su concepción, pausas para la inserción de anuncios publicitarios?

- 2) ¿Qué criterios deben seguirse para poder calificar la emisión de varios largometrajes cinematográficos y películas concebidas para la televisión de “serie” no sujeta a las limitaciones publicitarias aplicables a los largometrajes cinematográficos y películas concebidas para la televisión?

- 3) ¿Debe entenderse por “serie” a efectos del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por la Directiva 97/36, los programas consistentes en varios capítulos que, por presentar elementos temáticos, de contenido y formales comunes, responden a una idea común y se emiten en una determinada sucesión temporal?

- 4) La interpretación del concepto de “serie” a efectos del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por la Directiva 97/36, ¿permite renunciar en todo o en parte a la unidad temática o de contenidos de los capítulos de un programa y basarse esencialmente en elementos formales o receptivo-formales?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

- 34) Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las películas que han sido producidas para la televisión y que prevén, desde su concepción, pausas para la inserción de mensajes publicitarios están comprendidas en el concepto de «películas concebidas para la televisión» a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, habida cuenta, en especial, de la finalidad de esta disposición que consiste en limitar las interrupciones publicitarias con el fin de proteger el valor artístico de las películas de cine y de televisión.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 35 RTL sostiene que el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 va dirigido, sobre todo, a preservar la integridad y el valor artístico de las obras audiovisuales, así como la independencia creadora. Esta disposición tiene por objetivo, sólo con carácter subsidiario, proteger a los consumidores.
- 36 Según RTL, la protección del valor artístico de las obras audiovisuales no puede, sin embargo, extenderse a las películas que han sido producidas especialmente para la televisión y concebidas desde el inicio previendo pausas para la inserción de anuncios publicitarios. En efecto, dicha extensión lesionaría de forma injustificada los derechos fundamentales de los organismos de radiodifusión televisiva.
- 37 RTL alega que la libertad de los organismos de radiodifusión televisiva para concebir y emitir películas de televisión forma parte en primer lugar de la libertad de comunicación y de la libertad de radiodifusión —que engloba especialmente la publicidad televisiva, forma autónoma de comunicación—, libertades que constituyen un derecho fundamental garantizado por el Derecho comunitario.
- 38 Tal derecho fundamental se deriva, en primer lugar, del artículo 10, apartado 1, del CEDH que prevé el derecho a la libre recepción o comunicación de información o ideas, que está comprendido en la libertad de opinión. Este derecho también está consagrado en el artículo 11, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 39 Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 10, apartado 1, del CEDH, este derecho comprende también la libertad de la radiodifusión, de la televisión y del cine, no se diferencia en función del contenido o de la calidad de la información difundida e incluye también las menciones publicitarias.

- 40 RTL recuerda, por último, que el Tribunal de Justicia ha admitido que el mantenimiento del pluralismo en el sector audiovisual está vinculado a la libertad de expresión garantizada por el artículo 10 del CEDH, que figura entre los derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento jurídico comunitario.
- 41 Sobre este particular, RTL señala que el octavo considerando de la Directiva 89/552 enuncia que el derecho a la libre difusión y a la libre distribución de las emisiones de televisión, consagrado por esta Directiva y garantizado en concepto de la libre prestación de servicios por el artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), también es una manifestación específica, en Derecho comunitario, de un principio más general, a saber, la libertad de expresión garantizada por el artículo 10, apartado 1, del CEDH.
- 42 RTL sostiene que la libertad del productor de concebir emisiones de televisión incluyendo en ellas interrupciones publicitarias está comprendida, en segundo lugar, dentro de la libertad artística, derecho fundamental del ordenamiento jurídico comunitario que engloba tanto la creación de la obra como su difusión o su transmisión.
- 43 RTL concluye, sobre este punto, que las restricciones en materia de publicidad, que establece el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 con respecto a la difusión de las películas de televisión objeto del litigio principal, vulneran tanto la libertad de radiodifusión como la libertad artística.
- 44 Por tanto, se plantea la cuestión de si las restricciones impuestas a estas dos libertades fundamentales por la normativa sobre la publicidad, controvertida en el litigio principal, pueden estar justificadas en Derecho comunitario.

- 45 RTL alega que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las restricciones de los derechos fundamentales sólo están justificadas en Derecho comunitario en la medida en que sean adecuadas, necesarias y proporcionadas para alcanzar un objetivo legítimo. También resulta de la jurisprudencia que las restricciones de los derechos fundamentales deben estar claramente definidas, si no deben interpretarse de forma estricta.
- 46 Por otra parte, estos principios concuerdan con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa, en especial, al artículo 10, apartado 2, del CEDH y según la cual una restricción que no sea clara debe interpretarse de forma restrictiva.
- 47 En lo relativo al examen de si está justificada la restricción controvertida en el litigio principal, RTL alega que no puede imponérsele la protección de la integridad artística de las películas, como tales obras audiovisuales, que es objeto de las restricciones en materia de publicidad, ya que es ella misma la que está en el origen de las obras de que se trata en el litigio principal, para las que no reclama protección puesto que han sido concebidas precisamente para ser interrumpidas por la publicidad. No se trata, por tanto, de la protección de derechos ajenos en el sentido del artículo 10, apartado 2, del CEDH.
- 48 De ahí que, para garantizar una interpretación acorde con el Tratado, el alcance de la protección de la obra garantizado por el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, en lo que se refiere a las películas concebidas para la televisión, debe entenderse en el sentido de que únicamente se aplica en la medida en que coincida con la voluntad de los autores de las películas y, por consiguiente, de los titulares de los derechos fundamentales.
- 49 RTL concluye de lo anterior que la protección de la obra a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 no es de aplicación cuando los interesados, desde el principio, concibieron las películas producidas para la televisión integrando en ellas pausas publicitarias.

50 NLM, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión alegan que la disposición según la cual las películas de cine y de televisión están sometidas a criterios más estrictos en materia de interrupciones publicitarias se ha mantenido expresamente en el marco del último procedimiento de revisión de la Directiva 89/552 y que, por tanto, estos dos tipos de películas deben ser tratados de la misma forma a este respecto. El tenor del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 tampoco puede dar lugar a otra interpretación.

Respuesta del Tribunal de Justicia

51 Con carácter liminar, hay que señalar que el capítulo IV de la Directiva 89/552 prevé disposiciones en materia de publicidad televisiva, de patrocinio y de televenta. Entre estas disposiciones se encuentra el artículo 11 de dicha Directiva, que regula la frecuencia de las interrupciones publicitarias.

52 Según el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 89/552, la publicidad televisiva debe insertarse, en principio, entre los programas. Sin embargo, la publicidad podrá insertarse en los programas siempre que se respeten ciertos principios, a saber, que las interrupciones publicitarias no perjudiquen ni la integridad ni el valor de los programas, tengan en cuenta la naturaleza y la duración del programa y no perjudiquen los derechos de los titulares de derechos.

53 Las condiciones particulares en las que pueden interrumpirse los programas por publicidad se prevén en el artículo 11, apartados 2 a 5, de la Directiva 89/552.

54 Del artículo 11, apartado 4, de esta Directiva se desprende que entre cada interrupción publicitaria sucesiva dentro de los programas debe transcurrir como mínimo un período de 20 minutos.

- 55 El artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 prevé un régimen de protección reforzado para las obras audiovisuales, tales como largometrajes cinematográficos y películas concebidas para la televisión, a saber, una sola interrupción publicitaria por cada período de 45 minutos y una interrupción adicional si la emisión tiene una duración superior en 20 minutos por lo menos a dos o más períodos completos de 45 minutos.
- 56 No obstante, el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 prevé una excepción para las series, seriales, emisiones de entretenimiento y documentales. Las emisiones de esta naturaleza están comprendidas, por tanto, en el ámbito de aplicación de la regla antes mencionada del artículo 11, apartado 4, de dicha Directiva.
- 57 RTL sostiene que las películas producidas para la televisión, que prevén, desde su concepción, pausas para la inserción de mensajes publicitarios, no están comprendidas en el concepto de «películas concebidas para la televisión» a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva.
- 58 Tal interpretación es contraria tanto a la redacción de esta disposición como a su génesis.
- 59 La redacción del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 no está impregnada de ninguna ambigüedad. Esta disposición no contiene ningún indicio que permita distinguir una categoría de películas producidas para la televisión que, ya que prevén desde su concepción pausas para la inserción de mensajes publicitarios, no estén comprendidas en el concepto de «películas concebidas para la televisión».
- 60 Esto se confirma, por otra parte, por la génesis del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, tal como señaló el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, el

Consejo no acogió la modificación de esta disposición propuesta por la Comisión, que pretendía suprimir las películas concebidas para la televisión del régimen previsto por la mencionada disposición. Ahora bien, esta propuesta estaba motivada precisamente por la circunstancia de que, en estas películas, las pausas naturales pueden estar previstas desde la concepción de la película, permitiendo insertar mensajes publicitarios sin amenazar la integridad de la obra.

- 61 La interpretación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, preconizada por RTL, no se justifica tampoco a la vista del objetivo de esta disposición.
- 62 En efecto, del vigesimoséptimo considerando de la Directiva 89/552, así como de su artículo 11, apartado 1, se desprende que este artículo tiene por objeto establecer una protección equilibrada de los intereses financieros de los organismos de radiodifusión televisiva y de los anunciantes, por una parte, y de los intereses de los titulares de los derechos, a saber, los autores y creadores, y de los consumidores que son los telespectadores, por otra parte.
- 63 Esta finalidad se deriva también de los puntos 245 y 246 del informe explicativo que acompaña al Convenio Europeo, que fue preparado de forma paralela a la Directiva 89/552 y al que ésta se refiere en su cuarto considerando (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, RTI y otros, asuntos acumulados C-320/94, C-328/94, C-329/94 y C-337/94 a C-339/94, Rec. p. I-6471, apartado 33).
- 64 Pues bien, aunque fuera cierto, como sostiene RTL, que para las películas de que se trata no tiene importancia el citado objetivo por lo que respecta a la protección de los intereses de los organismos de radiodifusión televisiva y de los de los titulares de los derechos, ya que dicha protección no ha sido solicitada en el presente caso, no es menos cierto que otro aspecto esencial de este objetivo sigue siendo claramente pertinente en el presente caso, a saber, la protección de los consumidores que son los telespectadores contra la publicidad excesiva.

- 65 La interpretación que preconiza RTL no tiene en cuenta este aspecto, sin embargo, esencial, del objetivo de una protección equilibrada a que se refiere el artículo 11 de la Directiva 89/552. Además, en lo que se refiere al régimen de protección reforzado previsto en el apartado 3 de la citada disposición, la protección de los telespectadores reviste precisamente una importancia particular.
- 66 Tal interpretación, por añadidura, podría vaciar de su contenido esencial la protección reforzada que concede esta disposición, puesto que permitiría a los organismos de radiodifusión televisiva eludir fácilmente esta protección comprando o produciendo exclusivamente películas que previesen, desde su concepción, pausas para la inserción de mensajes publicitarios.
- 67 Por último, una interpretación según la cual el régimen de protección reforzada previsto en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 se aplique a las películas concebidas para la televisión, como las que son objeto del litigio principal, no lleva a un resultado contrario a los derechos fundamentales.
- 68 Ciertamente, esta protección reforzada puede constituir una restricción a la libertad de expresión tal como está consagrada en el artículo 10, apartado 1, del CEDH, disposición a la que se refiere por lo demás el octavo considerando de la Directiva 89/552.
- 69 Una restricción de este tipo parece, no obstante, justificada en virtud del artículo 10, apartado 2, del CEDH.
- 70 La restricción de que se trata persigue, en efecto, un objetivo legítimo referente a «la protección [...] de los derechos ajenos» en el sentido de la citada disposición, a

saber la protección de los consumidores que son los telespectadores y su interés en tener acceso a programas de calidad. Estos objetivos pueden justificar medidas contra la publicidad excesiva.

- 71 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la protección de los consumidores contra los excesos de la publicidad comercial y, por razones de política cultural, el mantenimiento de una cierta calidad de los programas son objetivos que pueden justificar las restricciones impuestas por los Estados miembros a la libre prestación de servicios en materia de publicidad televisiva (véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec. p. I-4007, apartado 27, y de 28 de octubre de 1999, *ARD*, C-6/98, Rec. p. I-7599, apartado 50).
- 72 Por lo que respecta a la proporcionalidad de la restricción en cuestión, procede señalar que no afecta al contenido del mensaje publicitario, no implica una prohibición sino únicamente límites de frecuencia que se imponen a los organismos de radiodifusión y deja, en principio, a los responsables de las emisiones, la libertad de determinar el momento (véase el punto 249 del informe explicativo que acompaña al Convenio Europeo) y, dentro de los límites del artículo 18 de la Directiva 89/552, la duración de las interrupciones publicitarias.
- 73 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos relativa al artículo 10, apartado 2, del CEDH se desprende que las autoridades nacionales gozan de cierto margen de discrecionalidad para apreciar la existencia de una necesidad social imperiosa que pueda justificar una restricción de la libertad de expresión. Según esta jurisprudencia, esto es indispensable, en especial, en materia mercantil y en particular en un ámbito tan complejo y fluctuante como la publicidad (véase TEDH, sentencia *VGT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*, de 28 de junio de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI § 66 a 70).
- 74 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión que las películas que han sido producidas para la televisión y que prevén, desde su

concepción, pausas para la inserción de mensajes publicitarios están comprendidas en el concepto de «películas concebidas para la televisión» a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.

Sobre las cuestiones segunda a cuarta

- 75 Mediante sus cuestiones segunda a cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, cuáles deben ser los vínculos que relacionen las películas para que puedan incluirse en la excepción prevista para las «series» en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 76 RTL sostiene que el concepto de series debe interpretarse, en primer lugar, teniendo en cuenta la garantía de la libre prestación de servicios.
- 77 A este respecto, RTL recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el primer objetivo de la Directiva 89/552 consiste en asegurar la libre prestación de servicios, en particular la libre difusión de programas televisivos.
- 78 De esta jurisprudencia se deriva, en particular, que la primera frase del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, dado que contiene una restricción a la libre difusión de programas televisivos que no está formulada de manera

clara —en la medida en que esta Directiva no indica claramente en qué condiciones la difusión de películas de televisión, como serie, no está sometida a la cláusula restrictiva del intervalo de 45 minutos entre las interrupciones publicitarias—, debe interpretarse de manera estricta, de conformidad con el objetivo de esta Directiva. Por tanto, el concepto de series debería interpretarse de la manera más amplia posible.

- 79 En lo que se refiere a una interpretación literal del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 en sus diferentes versiones lingüísticas, RTL sostiene que un examen de la citada disposición en sus diferentes versiones lingüísticas revela que ésta no es unívoca sino que admite múltiples acepciones.
- 80 El concepto alemán de «Reihe» («serial» en la versión española) corresponde, según RTL, a tal variedad de traducciones que está excluida una definición uniforme y clara.
- 81 A efectos de interpretar esta disposición, procede, por tanto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, considerar el contexto y el objetivo perseguido por la normativa de que se trata.
- 82 Una interpretación sistemática indica, a continuación, que los conceptos de series y de seriales, puesto que se mencionan uno al lado del otro, deben tener un sentido propio.
- 83 Para estar comprendidas dentro del concepto de series, bastaría que varias películas de televisión que tengan una trama autónoma fueran emitidas regularmente en un horario fijo y que estuvieran vinculadas en función de otros criterios formales y conceptuales y de un tema general común, por ejemplo, la representación de los casos más variados de crisis en las relaciones.

- 84 Por último, en lo relativo a una interpretación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 que tenga en cuenta los objetivos de la Directiva, RTL afirma que una interpretación demasiado restrictiva del concepto de series perjudicaría las posibilidades de financiación y, por tanto, sería contraria a uno de los objetivos de esta Directiva, a saber, la promoción de las producciones audiovisuales europeas.
- 85 RTL alega que el concepto de series debe interpretarse, en segundo lugar, a la luz de los derechos fundamentales comunitarios de la libertad de radiodifusión televisiva y de la libertad artística.
- 86 A este respecto, RTL sostiene que la consideración de varias películas como una serie, aun cuando sólo tengan un vínculo temático tenue, integrando en las mismas espacios publicitarios, está comprendida en la protección, conforme al Derecho comunitario, de los derechos fundamentales relativos a esas libertades. Ahora bien, una interpretación estricta del concepto de series lesionaría gravemente estos derechos.
- 87 Además, dicha interpretación estricta, que provocaría la aplicación de limitaciones rigurosas a las interrupciones publicitarias que prevé el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552, no puede justificarse por la persecución de intereses legítimos.
- 88 RTL descartó la justificación basada en la protección de la integridad de la obra en sus observaciones relativas a la primera cuestión prejudicial, esencialmente porque en el presente caso no se trata de la protección de los derechos de terceros a la integridad de la obra (véase el apartado 47 de la presente sentencia). Asimismo RTL sostiene que ni la protección de la calidad de las emisiones televisivas ni la protección de los consumidores constituyen una justificación.
- 89 RTL alega en particular que, en el contexto del régimen pluralista de las cadenas de televisión, la calidad de las emisiones no constituye en sí un interés general

legítimo que pueda justificar severas restricciones en materia de publicidad para las películas de televisión, ya que las interrupciones publicitarias no influyen en la calidad de una película. Además, la libertad de radiodifusión y de la prensa se opone a que se imponga a los organismos de radiodifusión televisiva un modelo determinado de programas.

- 90 RTL añade que una interpretación restrictiva del concepto de series no sería ni apropiada ni necesaria para asegurar una protección efectiva de los consumidores.
- 91 En efecto, los consumidores disponen de una amplia elección entre diferentes cadenas que ofrecen más o menos publicidad. Los consumidores que opten por cadenas privadas serán conscientes del mayor número de interrupciones publicitarias en estas cadenas que en otras, como las cadenas públicas o las cadenas culturales especializadas. Por otra parte, esta libertad de elección es en sí un mecanismo regulador, dado que si los consumidores consideraran que los programas de una cadena privada contienen demasiada publicidad, los índices de audiencia de dicha cadena bajarían, lo que la obligaría a adaptar esos programas a los deseos de los consumidores.
- 92 RTL sostiene igualmente que en el presente caso no es necesario imponer la regla más rigurosa del intervalo de 45 minutos que se deriva de una interpretación restrictiva del concepto de series, dado que existen medios menos restrictivos para garantizar la preservación efectiva de la libre elección de los consumidores, en particular un deber de información, es decir, una obligación de indicar la periodicidad de la publicidad en las revistas que publican la programación de televisión o al comienzo de las emisiones de que se trate.
- 93 Sobre este particular, RTL se refiere por analogía a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías de la que se deriva que, para preservar la libertad de elección del consumidor, en general basta con informarle sobre los productos, por ejemplo sobre las materias primas utilizadas para su fabricación.

- 94 NLM, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión alegan que no puede aceptarse una definición del concepto de series que se apoye en criterios formales. En efecto, admitir tal definición privaría de todo sentido a la protección especial de los largometrajes cinematográficos y de las películas concebidas para la televisión, ya que sería fácil crear un vínculo formal entre cualquier tipo de película y eludir así la citada protección.
- 95 Es necesario, en cambio, exigir que entre los programas exista un vínculo significativo desde el punto de vista del contenido, de la naturaleza o del tema para que puedan considerarse como un serial o una serie.
- 96 El Gobierno del Reino Unido alega en particular que, igual que se prevé en la nota orientativa de la ITC, los vínculos más reales entre los programas son los que se derivan del hecho de que la línea narrativa, es decir, el argumento, se prolonga de un programa a otro y/o que ciertos personajes reaparezcan al menos en los programas posteriores.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 97 En primer lugar, hay que señalar que ni la Directiva 89/552 ni los documentos pertinentes para su interpretación, como los trabajos preparatorios o el informe explicativo que acompaña al Convenio Europeo, aclaran qué criterios delimitan el alcance respecto de los conceptos de «películas concebidas para la televisión» y de «series» a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.
- 98 Una interpretación con arreglo al sentido habitual de estos conceptos o que se base en la comparación de las versiones lingüísticas de dicha Directiva tampoco puede responder de forma unívoca a esta cuestión.

- 99 Por consiguiente, debe interpretarse dicha disposición en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 9 de enero de 2003, Givane y otros, C-257/00, Rec. p. I-345, apartado 37).
- 100 Como se desprende del apartado 62 de la presente sentencia, el objetivo del artículo 11 de la Directiva 89/552 consiste en establecer una protección equilibrada de los intereses de los organismos de radiodifusión televisiva y de los anunciantes, por una parte, y de los intereses de los titulares de los derechos y de los consumidores que son los telespectadores, por otra parte.
- 101 Para las obras audiovisuales como, en especial, las películas concebidas para la televisión, el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 pretende ofrecer a los telespectadores una protección reforzada contra la publicidad excesiva.
- 102 Ahora bien, no puede admitirse una concepción básicamente formal de los criterios que definen el concepto de «series», como la defendida por RTL, ya que perjudicaría a este objetivo.
- 103 En efecto, una concepción de esta naturaleza permitiría eludir la citada protección reforzada y, por tanto, amenazaría con hacerla ilusoria. En efecto, los organismos de radiodifusión televisiva podrían construir fácilmente un marco común de orden formal que vinculara películas de una gran diversidad sobre la base, en particular, de un mismo horario de difusión, de una difusión con un mismo título o tema, o de una presentación anterior o posterior a los programas.

- 104 Por tanto, los vínculos de carácter formal como los propuestos por RTL no pueden ser suficientes para definir el concepto de «series» en el sentido del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552.
- 105 De esto se desprende que el citado concepto de «series» exige vínculos de carácter material, a saber, elementos comunes relacionados con el contenido de las películas de que se trate.
- 106 Con el fin de delimitar aún más la naturaleza de los criterios que definen el concepto de «series», hay que identificar las razones por las que la Directiva 89/552 prevé una protección menor de los telespectadores contra la publicidad excesiva durante emisiones como las series.
- 107 Como señala el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, esta menor protección puede explicarse por el hecho de que las series, precisamente debido a los elementos de fondo que vinculan las diferentes películas que las constituyen, como, por ejemplo, la evolución de un mismo relato o la reaparición de uno o varios personajes, requieren una concentración menos constante de los telespectadores que las películas.
- 108 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las cuestiones segunda a cuarta que los vínculos que deben relacionar a las películas para que puedan estar comprendidas en la excepción prevista para las «series» en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552 deben referirse al contenido de las películas de que se trate, como, por ejemplo, la evolución de un mismo relato de un programa a otro o la reaparición de uno o varios personajes en las diferentes emisiones.

Costas

- 109 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido 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 (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht mediante resolución de 15 de junio de 2001, declara:

- 1) Las películas que han sido producidas para la televisión y que prevén, desde su concepción, pausas para la inserción de mensajes publicitarios están comprendidas en el concepto de «películas concebidas para la televisión» a que se refiere el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, en su versión modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997.

- 2) Los vínculos que deben relacionar a las películas para que puedan estar comprendidas en la excepción prevista para las «series» en el artículo 11, apartado 3, de dicha Directiva deben referirse al contenido de las películas de que se trate, como, por ejemplo, la evolución de un mismo relato de un programa a otro o la reaparición de uno o varios personajes en las diferentes emisiones.

Timmermans

Edward

Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de octubre de 2003.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

V. Skouris