
Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Pleno). Caso Vereniging Veronica Omroep contra Commissariaat voor de Media. Sentencia de 3 febrero 1993

LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS: restricciones: normativa que prohíbe a un organismo de radiodifusión ejercer actividades no previstas por dicha ley: restricciones justificadas por interés general.

Jurisdicción: Comunitario

Cuestión prejudicial

Ponente: René Joliet

En el asunto C-148/91, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Sección jurisdiccional del Nederlandse Raad van State, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Vereniging Veronica Omroep Organisatie y Commissariaat voor de Media, una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 59 y 67 del Tratado CEE, así como de la Primera Directiva del Consejo, de 11 de mayo de 1960, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO 1960, 43, p. 921; EE 10/01, p.6), y de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg y J.L. Murray, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse y D.A.O. Edward, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauró;

Secretario: Sr. H. von Holstein, secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

– En nombre de Vereniging Veronica Omroep Organisatie, por el Sr. R.A.A. Duk, Abogado de La Haya;

– 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. T.P. Hofstee, Secretario General en funciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

– en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. B. Smulders y P. van Nuffel, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes; habiendo considerado el informe

para la vista; oídas las observaciones orales de Vereniging Veronica Omroep Organisatie, del Gobierno de los Países Bajos, representado por el Sr. J.W. De Zwaan, Consejero Jurídico Adjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, y de la Comisión, expuestas en la vista de 6 de octubre de 1992; oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de noviembre de 1992;

Dicta la siguiente

Sentencia

1

Mediante resolución de 27 de mayo de 1991, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de junio siguiente, la Sección jurisdiccional del Nederlandse Raad van State planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de las normas del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y a los movimientos de capitales con el fin de apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa nacional que impone restricciones a las actividades de entidades de radiodifusión.

2

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la sociedad neerlandesa Veronica O. O. (en lo sucesivo, "Veronica"), entidad no mercantil de radiodifusión, con domicilio en los Países Bajos, y el organismo que tiene encomendada la vigilancia de la explotación de la radiodifusión, el Commissariaat voor de Media, a propósito de restricciones previstas en el apartado 1 del artículo 57 de la Ley neerlandesa de 21 de abril de 1987 por la que se regula la emisión de programas de radiodifusión y de televisión, los cánones de radiotelevisión y las medidas de ayuda a las organizaciones de prensa (Staatsblad nº 249 de 4.6.1987; en lo sucesivo, "Mediawet"). Veronica considera que estas restricciones son contrarias a los artículos 59 y 67 del Tratado así como a la Primera Directiva del Consejo, de 11 de mayo de 1960, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO 1960, 43, p. 921; EE 10/01, p. 6), y a la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5).

3

Según el artículo 31 de la Mediawet, el tiempo de emisión de los programas de radio y de televisión en la red nacional neerlandesa lo atribuye el Commissariaat voor de Media a las entidades de radiodifusión. A tenor del artículo 14 de esta Ley, dichas entidades son asociaciones de oyentes o de telespectadores, constituidas con el fin de representar una corriente social, cultural, religiosa o espiritual determinada, expresada en su estatuto, y dotadas de personalidad jurídica. Deben tener el objeto exclusivo, o al menos principal, de realizar programas de radiodifusión y de intentar satisfacer mediante éstos las necesidades sociales, culturales, religiosas o espirituales del público neerlandés. El apartado 1 del artículo 57, controvertido en el presente asunto, dispone: "Las entidades que hayan obtenido un tiempo de emisión no podrán desempeñar, además de la producción de sus programas, ninguna otra actividad distinta de las previstas por dicha Ley o las que haya autorizado el Commissariaat voor de Media". Según el apartado 4 del artículo 57, los rendimientos de dichas actividades deberán destinarse a la realización de programas de la entidad. Por último, según el artículo 101, las entidades de

radiodifusión se financian principalmente mediante subsidios que distribuye el Commissariaat voor de Media. Estos subsidios se nutren a su vez de los cánones pagados por los oyentes y los telespectadores, así como de los ingresos de la publicidad comercial.

4

En el caso de autos, el Commissariaat voor de Media acusa esencialmente a Verónica de haber infringido el apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet, al contribuir a la creación en el Gran Ducado de Luxemburgo de una emisora comercial de radiodifusión destinada al público de los Países Bajos y al facilitarle un apoyo efectivo. Para sustentar esta imputación, el Commissariaat voor de Media aduce tres hechos. Ante todo, el presidente y el secretario del Consejo de administración de Verónica establecieron respectivamente un plan (en lo sucesivo, "businessplan") y dieron asesoramiento jurídico con el fin de constituir una sociedad anónima luxemburguesa, RTL-Véronique, destinada a explotar una emisora de televisión comercial en Luxemburgo y a realizar programas que pudieran transmitirse por cable a los Países Bajos. Los gastos relativos a estas prestaciones fueron a cargo de Verónica. Posteriormente, Verónica aceptó afianzar un crédito en cuenta corriente concedido a RTL-Véronica por una entidad bancaria. Por último, Verónica acordó con otra sociedad que le suministraría los recursos económicos para la constitución de una nueva sociedad que tomaría una participación minoritaria en el capital de RTL-Verónica.

5

El órgano jurisdiccional nacional consideró que se trataba de actividades prohibidas por el apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet. No obstante, se preguntó si estas prohibiciones eran conformes con el Derecho comunitario.

6

Por consiguiente, consideró necesario plantear cinco cuestiones prejudiciales. Estas cuestiones son del siguiente tenor literal:

"1) ¿Deben interpretarse las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales, especialmente el artículo 67 del Tratado CEE, tal y como está aplicado por la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de mayo de 1960, con inclusión de las modificaciones introducidas en ella, así como por la Directiva nº 88/361/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 24 de junio de 1988, en el sentido de que existe una restricción prohibida de la libre circulación de capitales, cuando de una normativa nacional, como el apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet, resulta que están sometidas a restricciones la participación de una entidad de radiodifusión, autorizada conforme a dicha normativa nacional, en el capital de una entidad de radiodifusión constituida o por constituir en otro Estado miembro y la constitución, por parte de la entidad de radiodifusión autorizada, de fianzas en favor de una entidad de radiodifusión domiciliada en otro Estado miembro?

2) ¿Deben interpretarse las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios, especialmente el artículo 59 del Tratado CEE, en el sentido de que existe una restricción prohibida de la libre prestación de servicios, cuando de una normativa nacional, como el apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet, resulta que están sometidas a restricciones la participación de una

entidad de radiodifusión, autorizada con arreglo a dicha normativa nacional, en el capital de una entidad de radiodifusión constituida o por constituir en otro Estado miembro y la constitución, por parte de la entidad de radiodifusión, de fianzas en favor de una entidad de radiodifusión domiciliada en otro Estado miembro, en la medida en que dichas operaciones no deban considerarse como circulación de capitales, tal y como se describe en la primera cuestión?

3) ¿Deben interpretarse las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios, en especial el artículo 59 del Tratado CEE, en el sentido de que existe una restricción prohibida de la libre prestación de servicios, cuando de una normativa nacional, como la del apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet, resulta que están sometidas a restricciones las actuaciones y comportamientos de una entidad de radiodifusión constituida o por constituir conforme dicha normativa nacional, destinadas a la constitución y consiguiente promoción de una entidad de radiodifusión domiciliada en otro Estado miembro, entre otros, mediante la elaboración de un denominado 'businessplan' y la prestación de servicios jurídicos?

4) Al aplicar las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de capitales y de libre prestación de servicios, ¿debe exigirse, para admitir una normativa nacional que contiene una restricción de la libre circulación de capitales así como de la libre prestación de servicios, además del requisito de no discriminación, el requisito de que la normativa esté justificada por razones basadas en el interés general y que no sea desproporcionada respecto al objetivo perseguido?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿puede constituir semejante justificación el objetivo de mantener un sector audiovisual pluralista y no comercial?"

7

Para una más amplia exposición de los hechos del procedimiento principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones de las partes presentadas ante el Tribunal de Justicia, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida en el razonamiento del Tribunal.

8

Mediante sus tres primeras cuestiones, el Nederlandse Raad van State pretende saber sustancialmente si las normas del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que la legislación de un Estado miembro prohíba a una entidad de radiodifusión establecida en dicho Estado participar en el capital de una sociedad de radiodifusión establecida o que vaya a establecerse en otro Estado miembro y constituir en su favor una garantía bancaria o elaborar un "businessplan" y dar asesoramiento jurídico a una sociedad de televisión que vaya a crearse en otro Estado miembro.

9

En un primer lugar, procede recordar que, como declaró el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 25 de julio de 1991, Comisión/Países Bajos (C-353/89, Rec. p. I-4069, apartados 3, 29 y 30), y Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec. p. I-4007, apartados 22 y 23), la Mediawet tiene por objeto establecer un sistema de radiodifusión y de televisión de carácter pluralista y no comercial y se inscribe en una política cultural que tiene por finalidad salvaguardar,

en el sector audiovisual, la libertad de expresión de las diferentes corrientes, especialmente sociales, culturales, religiosas o filosóficas existentes en los Países Bajos.

10

Además, de estas sentencias (véanse los apartados 41 y 42 y los apartados 23 y 24, respectivamente) se deduce que dichos objetivos de política cultural constituyen objetivos de interés general que un Estado miembro puede legítimamente perseguir elaborando de manera apropiada el estatuto de sus propios organismos de radiodifusión.

11

Ahora bien, el apartado 1 del artículo 57 de la Mediawet contribuye a la consecución de dichos objetivos. En efecto, la finalidad de dicho artículo consiste en prohibir a las entidades nacionales de radiodifusión el ejercicio de actividades ajenas a las misiones que tienen asignadas por Ley o que, a juicio del Commissariaat voor de Media, pongan en peligro los objetivos de ésta. De esta forma evita, particularmente, que los recursos económicos de que disponen las entidades nacionales de radiodifusión para lograr el pluralismo en el sector audiovisual no se desvíen de este destino y se utilicen con fines meramente comerciales.

12

Por último debe señalarse que, a propósito del artículo 59 del Tratado, el Tribunal de Justicia ya declaró que no se puede negar a un Estado miembro el derecho a adoptar las disposiciones destinadas a impedir que la libertad garantizada por el Tratado sea utilizada por un prestador cuya actividad esté entera o principalmente orientada hacia su territorio, para eludir las normas que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio de dicho Estado (sentencia de 3 de diciembre de 1974, V. B., 33/74, Rec. p. 1299, apartado 13).

13

Ahora bien, al prohibir que los organismos de radiodifusión nacionales contribuyan a la constitución de sociedades comerciales de radio y de televisión en el extranjero, con el fin de prestar servicios dirigidos a los Países Bajos, la legislación neerlandesa controvertida en el asunto principal logra precisamente impedir que, al amparo del ejercicio de las libertades garantizadas por el Tratado, estas entidades puedan eludir abusivamente las obligaciones que derivan de la legislación nacional, relativas al contenido pluralista y no comercial de los programas.

14

En estas circunstancias, no puede considerarse incompatible con lo dispuesto en los artículos 59 y 67 del Tratado la exigencia de que las entidades nacionales de radiodifusión no desarrollen otras actividades que no sean las previstas por Ley o las autorizadas por el Commissariaat voor de Media.

15

En consecuencia, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que las normas del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libre prestación de servicios deben

interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la legislación de un Estado miembro prohíba a una entidad de radiodifusión establecida en dicho Estado participar en el capital de una sociedad de radiodifusión establecida o que pretenda establecerse en otro Estado miembro y constituir a favor de ésta una fianza bancaria o elaborar un "businessplan" y dar asesoramiento jurídico a una sociedad de televisión que se pretenda crear en otro Estado miembro, siempre que dichas actividades se orienten a la creación de una emisora de televisión comercial destinada especialmente a alcanzar el territorio del primer Estado miembro y que dichas prohibiciones sean necesarias para garantizar el carácter pluralista y no comercial del sistema audiovisual establecido por dicha legislación.

16

Atendida la respuesta que de esta forma se da a las tres primeras cuestiones, las cuestiones cuarta y quinta relativas a la justificación de determinadas restricciones a la libre circulación de capitales y a la libre prestación de servicios pierden su razón de ser.

Costas

17

Los gastos efectuados por el Gobierno de los Países Bajos y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el 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 Nederlandse R. V. S. mediante resolución del 27 de mayo de 1991, declara:

Las normas del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libre circulación de servicios deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la legislación de un Estado miembro prohíba a una entidad de radiodifusión establecida en dicho Estado participar en el capital de una sociedad de radiodifusión establecida o que pretenda establecerse en otro Estado miembro y constituir a favor de ésta una fianza bancaria o elaborar un "businessplan" y dar asesoramiento jurídico a una sociedad de televisión que se pretenda crear en otro Estado miembro, siempre que dichas actividades se orienten a la creación de una emisora de televisión comercial destinada especialmente a alcanzar el territorio del primer Estado miembro y que dichas prohibiciones sean necesarias para garantizar el carácter pluralista y no comercial del sistema audiovisual establecido por dicha legislación.