SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
de 14 de junio de 2001 *

En el asunto C-207/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. K. Banks y L. Pignataro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la

* Lengua de procedimiento: italiano.

Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 202, p. 60), al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva y, en particular, en su artículo 1, número 1, que modifica el artículo 1, letra c), 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 artículo 1, número 2, que sustituye al artículo 2 de la Directiva 89/552, con excepción de sus apartados 3, 4, 5 y 6; en su artículo 1, número 3, que inserta el artículo 2 *bis* en la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 4, que introduce el artículo 3 *bis*, apartado 3, en la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 12, que sustituye al artículo 10 de la Directiva 89/552, con excepción de su apartado 2; en su artículo 1, número 14, que modifica la primera frase del artículo 12 de la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 15, que sustituye al artículo 13 de la Directiva 89/552, y finalmente en su artículo 1, número 18, que añade un apartado 2 al artículo 16 de la Directiva 89/552,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente) y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de marzo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de mayo de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 202, p. 60), al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva y, en particular, en su artículo 1, número 1, que modifica el artículo 1, letra c), 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 artículo 1, número 2, que sustituye al artículo 2 de la Directiva 89/552, con excepción de sus apartados 3, 4, 5 y 6; en su artículo 1, número 3, que inserta el artículo 2 *bis* en la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 4, que introduce el artículo 3 *bis,* apartado 3, en la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 12, que sustituye al artículo 10 de la Directiva 89/552, con excepción de su apartado 2; en su artículo 1, número 14, que modifica la primera frase del artículo 12 de la Directiva 89/552; en su artículo 1, número 15, que sustituye al artículo 13 de la Directiva 89/552, y finalmente en su artículo 1, número 18, que añade un apartado 2 al artículo 16 de la Directiva 89/552.

La normativa comunitaria

2 La Directiva 89/552 constituye el marco jurídico de la actividad de radiodifusión televisiva en el mercado interior.

3 El artículo 26 de la Directiva 89/552 dispone:

«A más tardar al final del quinto año después de la fecha de adopción mencionada en el artículo 25 y después cada dos años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social un informe relativo a la aplicación de la presente Directiva y, si fuere necesario, formulará propuestas para adaptar la presente Directiva a la evolución en el campo de la radiodifusión televisiva.»

4 De conformidad con esta disposición, el 30 de junio de 1997 se adoptó la Directiva 97/36, que modifica la Directiva 89/552, aclarando determinadas definiciones u obligaciones de los Estados miembros.

5 El artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 97/36 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 30 de diciembre de 1998. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

6 En particular, mediante el artículo 1, números 1 a 4, 12, 14, 15 y 18, de la Directiva 97/36 se modificaron los artículos 1, 2, 10, 12, 13 y 16 de la Directiva 89/552 y se introdujeron en ella los nuevos artículos 2 *bis* y 3 *bis*.

7 Así pues, el artículo 1, letra c), de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 1, de la Directiva 97/36, señala:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

c) "publicidad televisiva", cualquier forma de mensaje televisado a cambio de una remuneración o de un pago similar o bien para fines de autopromoción por una empresa pública o privada en relación con una actividad comercial, industrial, artesanal o profesión liberal tendente a promover, a cambio de una remuneración, el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones».

8 El artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 2, de la Directiva 97/36, dispone:

«1. Cada Estado miembro velará por que todas las emisiones de radiodifusión televisiva transmitidas por organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción respeten las normas de Derecho aplicables a las emisiones destinadas al público en ese Estado miembro.

2. A efectos de la presente Directiva, estarán sometidos a la jurisdicción de un Estado miembro:

— los organismos de radiodifusión televisiva establecidos en dicho Estado miembro de conformidad con el apartado 3;

— los organismos de radiodifusión televisiva a los que se aplique el apartado 4.»

9 El artículo 2 *bis* de la Directiva 89/552, introducido por el artículo 1, número 3, de la Directiva 97/36, establece:

«1. Los Estados miembros garantizarán la libertad de recepción y no obstaculizarán las retransmisiones en sus territorios de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva.

2. Los Estados miembros podrán, con carácter provisional, hacer excepciones a lo dispuesto en el apartado 1 si se cumplen las condiciones siguientes:

a) que una emisión de radiodifusión televisiva procedente de otro Estado miembro infrinja de manera manifiesta, seria y grave los apartados 1 o 2 del artículo 22 y/o el artículo 22 *bis;*

b) que durante los doce meses anteriores el organismo de radiodifusión televisiva haya infringido, al menos dos veces, la(s) disposición(es) a que se refiere la letra a);

c) que el Estado miembro interesado haya notificado por escrito al organismo de radiodifusión televisiva y a la Comisión las infracciones alegadas y las medidas que tiene intención de adoptar en caso de que se produzca de nuevo dicha infracción;

d) que las consultas con el Estado miembro de retransmisión y la Comisión no hayan conducido a un arreglo amistoso, en un plazo de quince días a partir de la notificación prevista en la letra c), y que persista la infracción alegada.

La Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de las medidas adoptadas por el Estado miembro, adoptará una decisión sobre la compatibilidad de dichas medidas con el Derecho comunitario. En caso de decisión negativa, el Estado miembro deberá poner fin urgentemente a las medidas de que se trate.

3. El apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la aplicación de cualquier procedimiento, medida o sanción contra dichas infracciones en el Estado miembro a cuya jurisdicción esté sometido el organismo de radiodifusión televisiva de que se trate.»

10 El artículo 3 *bis* de la Directiva 89/552, introducido por el artículo 1, número 4, de la Directiva 97/36, dispone, en su apartado 3:

«Los Estados miembros garantizarán, por el medio que proceda y en el marco de sus respectivas disposiciones legales, que los organismos de radiodifusión

televisiva sometidos a su jurisdicción no ejercerán los derechos exclusivos que hayan comprado después de la fecha de publicación de la presente Directiva de tal forma que se prive a una parte sustancial del público de otro Estado miembro de la posibilidad de seguir acontecimientos designados por ese otro Estado miembro con arreglo a los apartados anteriores, en emisión total o parcialmente en directo o, cuando sea necesario o apropiado por razones objetivas de interés público, total o parcialmente en diferido, en televisión de libre acceso, tal como determine ese otro Estado miembro con arreglo al apartado 1.»

11 El artículo 10 de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 12, de la Directiva 97/36, establece:

«1. La publicidad televisada y la televenta deberán ser fácilmente identificables y diferenciarse claramente del resto del programa gracias a medios ópticos y/o acústicos.

2. [...]

3. La publicidad y la televenta no deberán utilizar técnicas subliminales.

4. Quedan prohibidas la publicidad y la televenta encubiertas.»

12 El artículo 12 de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 14, de la Directiva 97/36, aplica en lo sucesivo a la televenta las mismas restricciones que a la publicidad televisada.

13 El artículo 13 de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 15, de la Directiva 97/36, dispone:

«Queda prohibida cualquier forma de publicidad televisada y de televenta de cigarrillos y demás productos del tabaco.»

14 Por último, el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 18, de la Directiva 97/36, establece:

«2. La televenta deberá respetar los requisitos que figuran en el apartado 1 y, además, no incitará a los menores a firmar un contrato de compraventa o de arrendamiento de bienes y servicios.»

El procedimiento administrativo previo

15 Al considerar que el Derecho italiano no había sido adaptado a la Directiva 97/36 en el plazo señalado, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE, párrafo primero. Mediante escrito de 12 de marzo de 1999, requirió a la República Italiana para que le presentase sus observaciones al respecto.

16 Mediante escrito de 29 de marzo de 1999, el Gobierno italiano transmitió a la Comisión el texto de una propuesta de modificación del Gobierno respecto al proyecto de ley A.S. nº 1138 que en ese momento se debatía en el Senado italiano (en lo sucesivo, «proyecto de ley A.S. nº 1138»). Posteriormente, mediante escrito de 14 de junio de 1999, le comunicó una copia del Decreto del Ministerio de Telecomunicaciones, de 8 de marzo de 1999, denominado «disciplinare per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione privata televisiva su frequenze terristri, in ambito nazionale» (regulación de la concesión de licencias para la radiodifusión televisiva privada a través de frecuencias terrestres, en el ámbito nacional) (GURI nº 59, de 12 de marzo de 1999), que, según el Gobierno italiano, adaptaba el Derecho nacional a la Directiva 97/36.

17 Al estimar que el mencionado Decreto no incluía ninguna disposición que pudiera considerarse destinada a dar cumplimiento a la Directiva 97/36, la Comisión dirigió a la República Italiana, el 4 de agosto de 1999, un dictamen motivado en el cual la instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

18 El Gobierno italiano respondió a este dictamen motivado el 9 de agosto de 1999, refiriéndose a su escrito de 14 de junio de 1999 y transmitiendo una nueva copia del Decreto de 8 de marzo de 1999. El ministro italiano de telecomunicaciones remitió igualmente a la Comisión, el 22 de noviembre de 1999, una relación del marco normativo italiano referente a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 89/552, en su versión modificada por la Directiva 97/36, en la que se destacaban las disposiciones de adaptación previstas en el proyecto de ley A.S. nº 1138, que seguía siendo objeto de examen ante el Parlamento italiano.

19 Por estimar que el Derecho interno seguía sin adaptarse a la Directiva 97/36, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Alegaciones de las partes

20 No se discute que la República Italiana estaba obligada a adoptar, antes del 30 de diciembre de 1998, las medidas nacionales necesarias para adaptarse a la Directiva 97/36 y a comunicarlas inmediatamente a la Comisión.

21 La Comisión afirma que el Decreto de 8 de marzo de 1999 no contiene ninguna disposición que pueda considerarse destinada a dar cumplimiento a la Directiva 97/36 y que es manifiestamente ajeno, *ratione materiae,* al ámbito de aplicación de dicha Directiva.

22 En concreto, la Comisión alega que el proyecto de ley A.S. nº 1138 prevé la adaptación del Derecho interno a varias disposiciones de la Directiva 97/36, pero que, al no haberse aprobado el mencionado proyecto, dicha adaptación aún no se ha efectuado en relación con las siguientes disposiciones:

— artículo 1, letra c), de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 1, de la Directiva 97/36;

— artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 2, de la Directiva 97/36, mientras que, según la Comisión, la adaptación a los demás apartados se ha efectuado correctamente;

— artículo 2 *bis* de la Directiva 89/552, introducido por el artículo 1, número 3, de la Directiva 97/36;

— artículo 3 *bis,* apartado 3, de la Directiva 89/552, introducido por el artículo 1, número 4 de la Directiva 97/36;

— artículo 10, apartados 1, 3 y 4, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 12, de la Directiva 97/36, mientras que, según la Comisión, la adaptación al apartado 2 se ha efectuado correctamente;

— artículo 12 de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 14, de la Directiva 97/36, en cuanto regula la televenta;

— artículo 13 de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 15, de la Directiva 97/36, y

— artículo 16, apartado 2, de la Directiva 89/552, en su versión modificada por el artículo 1, número 18, de la Directiva 97/36.

23 Recordando las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los artículos 249 CE, párrafo tercero, 10 CE y 2, apartado 1, de la Directiva

97/36, la Comisión afirma que la República Italiana no las ha cumplido al no haber adoptado, en el plazo señalado, las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a las mencionadas disposiciones de dicha Directiva.

24 El Gobierno italiano no discute que no ha adaptado su ordenamiento interno a la Directiva 97/36 dentro del plazo señalado. En su defensa, aduce que la Comisión sólo le reprocha la falta de adaptación en relación con algunas disposiciones de la Directiva 97/36, mientras que en el caso de las demás disposiciones, la adaptación se ha efectuado correctamente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

25 Debe recordarse que, a tenor del artículo 10 CE, párrafo primero, los Estados miembros han de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Entre estos actos figuran las Directivas que, conforme al artículo 249 CE, párrafo tercero, obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Esta obligación implica, para cada uno de los Estados miembros destinatarios de una Directiva, la de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase la sentencia de 8 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-97/00, Rec. p. I-2053, apartado 9).

26 El Gobierno italiano subraya que ha presentado al Senado las propuestas de modificación necesarias para hacer que el proyecto de ley A.S. nº 1138 se ajuste a la Directiva 97/36 y que se prevé que dicho proyecto sea aprobado rápidamente.

27 Procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-147/00, Rec. p. I-2387, apartado 26).

28 Aun cuando el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado, subsiste un interés en que continúe el procedimiento para sentar las bases de la responsabilidad en que pueda incurrir un Estado miembro, como consecuencia de su incumplimiento, frente a los demás Estados miembros, la Comunidad o los particulares (véase, en particular, la sentencia de 18 de marzo de 1992, Comisión/Grecia, C-29/90, Rec. p. I-1971, apartado 12).

29 En el presente caso, el dictamen motivado señalaba a la República Italiana un plazo de dos meses desde su notificación para darle cumplimiento. Puesto que el dictamen motivado fue notificado el 4 de agosto de 1999, el plazo expiraba el 4 de octubre de 1999. Por tanto, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de ser apreciada en esta fecha.

30 Pues bien, de los autos se desprende claramente que el proyecto de ley A.S. nº 1138, incluidas las propuestas de modificación formuladas por el Gobierno, destinadas a introducir en dicho proyecto las adaptaciones que aún quedaban por efectuar a las disposiciones de la Directiva 97/36, no había sido aprobado antes de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado. Por su parte, las modificaciones que se hayan podido introducir en la legislación italiana con posterioridad a la expiración de dicho plazo carecen de relevancia a los efectos de la resolución que deba dictarse sobre el objeto del presente recurso (véase la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-433/93, Rec. p. I-2303, apartado 15).

31 En consecuencia, procede concluir que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/552, en su versión modificada por la Directiva 97/36, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, letra c); 2, apartados 1 y 2; 2 *bis;* 3 *bis,* apartado 3; 10, apartados 1, 3 y 4; en el artículo 12, en cuanto regula la televenta, así como en los artículos 13 y 16, apartado 2, de dicha Directiva.

Costas

32 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, letra c); 2, apartados 1 y 2; 2 *bis;* 3 *bis,* apartado 3; 10, apartados 1, 3 y 4; en el artículo 12, en cuanto regula la televenta, así como en los artículos 13 y 16, apartado 2, de dicha Directiva.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

La Pergola Edward von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de junio de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Cuarta

A. La Pergola