SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 13 de julio de 2004 *

En el asunto C-262/02,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. H. van Lier, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. K. Manji, en calidad de agente, asistido por el Sr. K. Beal, Barrister,

parte coadyuvante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y la Sra. R. Loosli-Surrans, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) al supeditar la difusión televisiva en Francia por cadenas de televisión francesas de acontecimientos deportivos que tengan lugar en el territorio de otros Estados miembros a la supresión previa de los anuncios de bebidas alcohólicas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann (Ponente), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet y J.N. Cunha Rodrigues, Presidentes de Sala, y los Sres. R. Schintgen y S. von Bahr y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 25 de noviembre de 2003, en la que la Comisión estuvo representada por los Sres. H. van Lier y W. Wils, en calidad de agente; la República Francesa, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. R. Loosli-Surrans, y el Reino Unido, por el Sr. K. Manji, asistido por el Sr. P. Harris, Barrister;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de julio de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso con el objeto de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) al supeditar la difusión televisiva en Francia por cadenas de televisión francesas de acontecimientos deportivos que tengan lugar en el territorio de otros Estados miembros a la supresión previa de los anuncios de bebidas alcohólicas.

Marco jurídico

Normas materiales

2 La loi nº 91-32, du 10 janvier 1991, relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, denominada «loi "Évin"» (Ley francesa nº 91-32, de 10 de enero de 1991, relativa a la lucha contra el tabaquismo y el alcoholismo) (JORF de 12 de enero de 1991, p. 615; en lo sucesivo, «Ley Évin»), modificó entre otros los artículos L. 17 a L. 21 del code des débits de boissons (Código francés sobre venta de bebidas), que limitan la publicidad de determinadas bebidas alcohólicas, a saber, las bebidas con un contenido alcohólico superior a 1,2º.

3 Según estas disposiciones, está prohibida la publicidad televisiva directa o indirecta de bebidas alcohólicas, prohibición que se reitera en el artículo 8 del Decreto nº 92-280, de 27 de marzo de 1992, que desarrolla el artículo 27 de la Ley de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación, y establece los principios generales del régimen aplicable a la publicidad y al patrocinio (JORF de 28 de marzo de 1992, p. 4313).

4 Por el contrario, otras formas de publicidad están autorizadas por la normativa francesa. Así, por ejemplo, se permite hacer publicidad de bebidas alcohólicas en la prensa escrita, en la radio (salvo a determinadas horas) o en carteles y rótulos, incluidas las vallas publicitarias colocadas en instalaciones deportivas, etc.

5 El Derecho penal francés califica de «délit» la infracción de la Ley Évin.

Normas de procedimiento

6 Según el artículo 42, párrafo primero, de la loi nº 86-1067, du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, denominada «loi "Léotard"» (Ley francesa nº 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación) (JORF de 1 de octubre de 1986, p. 11755), corresponde al Conseil supérieur de l'audiovisuel (en lo sucesivo, «CSA») velar por la aplicación de la Ley Évin. En este ámbito, el CSA puede requerir a los distribuidores de servicios de televisión para que respeten sus obligaciones y, en caso de que no se atengan a las exigencias fijadas, puede imponerles sanciones administrativas. Por otra parte, el CSA puede someter cualquier infracción cometida por dichos distribuidores al procureur de la République.

Medidas de aplicación

7 En 1995, las autoridades francesas, a saber, el CSA y el ministère de la Jeunesse et des Sports, y las cadenas de televisión francesas elaboraron un Código de buena conducta, publicado en el *Bulletin officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports*, en el que se interpretaban las normas de la Ley Évin en relación con su aplicación a la difusión por televisión de acontecimientos deportivos que tengan lugar en el extranjero (es decir, de transmisiones en directo o de retransmisiones), durante los cuales sea visible publicidad de bebidas alcohólicas, por ejemplo en vallas publicitarias o en las camisetas de los deportistas, y que, por consiguiente, puedan contener publicidad televisiva indirecta de bebidas alcohólicas en el sentido de la citada Ley.

8 Este Código de buena conducta, que no es vinculante jurídicamente, indica que, en el caso de los acontecimientos binacionales que tengan lugar en el extranjero, que en este Código se denominan «otros acontecimientos», las emisoras francesas y cualquier otra parte sujeta a la Ley francesa (en lo sucesivo, conjuntamente, «emisoras francesas») que no controlen las condiciones de captación de las imágenes deberán utilizar los medios disponibles para evitar la aparición en pantalla de marcas comerciales de bebidas alcohólicas. Así, en el momento en que adquiera los derechos de retransmisión, la emisora francesa debe informar a las partes extranjeras del contrato de las exigencias de la normativa francesa y de las reglas establecidas por dicho Código. Esta emisora debe asimismo preguntar al titular de los derechos de retransmisión, según sus posibilidades materiales y previamente a la difusión del acontecimiento deportivo, por los anuncios que figurarán en el lugar en el que éste se celebrará. Por último, dicha emisora debe utilizar los medios técnicos disponibles para evitar que se enfoque a las vallas publicitarias que anuncien bebidas alcohólicas.

9 En cambio, en el caso de acontecimientos multinacionales que tengan lugar en el extranjero, no cabe acusar a las emisoras francesas de permisividad respecto a los anuncios que aparecen en pantalla cuando difundan imágenes cuya captación no controlan.

10 En su versión aplicable al presente litigio, el Código de buena conducta definía los acontecimientos multinacionales como aquellos «cuyas imágenes se retransmiten en un gran número de países y, por tanto, no pueden considerarse dirigidas principalmente al público francés». Por su parte, los acontecimientos binacionales estaban definidos como «los acontecimientos que se desarrollan en el extranjero distintos de los mencionados en el supuesto anterior, cuando la retransmisión se dirija específicamente al público francés».

11 Además de elaborar el Código de buena conducta, de los autos se desprende que el CSA transmitió a las emisoras francesas peticiones para que exigiesen la supresión de las vallas publicitarias que anunciasen bebidas alcohólicas o bien renunciasen por completo a retransmitir el acontecimiento de que se tratase. Al menos en un caso dicho organismo llegó a someter el asunto al procureur de la République para que éste iniciase actuaciones contra una emisora francesa. No obstante, desde la adopción del citado Código, el CSA sólo ha intervenido en una ocasión contra una emisora, en octubre de 1996.

Procedimiento administrativo previo

12 Después de haber requerido a la República Francesa para que presentara sus observaciones, la Comisión le dirigió, el 21 de noviembre de 1996, un dictamen motivado en el que señalaba que la prohibición de la publicidad televisiva de bebidas alcohólicas comercializadas en Francia, en la medida en que afecta a la publicidad televisiva indirecta derivada de la aparición en pantalla de vallas visibles durante la retransmisión de acontecimientos deportivos binacionales que tengan lugar en el territorio de otros Estados miembros, le parecía incompatible con la libre prestación de servicios. Asimismo instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a este dictamen motivado en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

13 Posteriormente, continuaron los contactos entre la Comisión y las autoridades francesas y éstas realizaron varios ajustes en el Código de buena conducta.

14 No obstante, al considerar que subsistían problemas prácticos en la aplicación de la Ley Évin y que las modificaciones propuestas por las autoridades francesas no subsanaban estos problemas, la Comisión decidió interponer el presente recurso por incumplimiento.

15 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 2002, se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Comisión, con arreglo a los artículos 37, párrafo primero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y 93, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre el recurso

16 En apoyo de su recurso, la Comisión alega un motivo único, basado en la incompatibilidad con el artículo 59 del Tratado de la normativa francesa que prohíbe la publicidad televisiva de bebidas alcohólicas comercializadas en Francia, en la medida en que afecta a la publicidad televisiva indirecta derivada de la aparición en pantalla de vallas visibles durante la retransmisión de acontecimientos deportivos binacionales que tengan lugar en el territorio de otros Estados miembros (en lo sucesivo, «régimen de publicidad televisiva controvertido»).

Alegaciones de las partes

17 La Comisión y el Gobierno del Reino Unido alegan que el artículo 59 del Tratado se opone al régimen francés de publicidad televisiva.

18 En efecto, según afirman, este régimen implica restricciones a la libre prestación de los servicios publicitarios y de los servicios de difusión de programas televisivos.

19 Además, señalan que, si bien dicho régimen puede, en principio, estar justificado por motivos de protección de la salud pública, como admite el artículo 56, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, apartado 1, tras su modificación), en relación con el artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE), es, sin embargo, desproporcionado.

20 En cambio, el Gobierno francés sostiene que el régimen francés de publicidad televisiva no es contrario al artículo 59 del Tratado.

21 Este Gobierno considera que, aunque el citado régimen implica una restricción en el sentido del artículo 59 del Tratado, está en cualquier caso justificado por motivos de protección de la salud pública y por la necesidad de evitar que se eluda la normativa aplicable. El Gobierno francés sostiene además que este régimen es proporcionado en relación con los objetivos que persigue.

Apreciación del Tribunal de Justicia

22 El artículo 59 del Tratado exige la supresión de cualquier restricción a la libre prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12, y de 3 de octubre de 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, apartado 33). Por otra parte, la libertad de prestación de servicios beneficia tanto al prestador como al destinatario de los servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 16).

23 No obstante, cuando no existen medidas comunitarias de armonización, la libre prestación de servicios puede verse limitada por normativas nacionales que estén justificadas por las razones mencionadas en el artículo 56, apartado 1, del Tratado, en relación con el artículo 66 de éste, o por razones imperiosas de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13031, apartado 60).

24 En tales circunstancias, corresponde a los Estados miembros decidir en qué nivel pretenden asegurar la protección de la salud pública y de qué manera debe alcanzarse este nivel. Ahora bien, sólo pueden hacerlo dentro de los límites trazados por el Tratado y, en concreto, respetando el principio de proporcionalidad (véase la sentencia de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. I-4151, apartado 16), que exige que las medidas adoptadas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que pretenden lograr y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en particular, las sentencias Säger, antes citada, apartado 15; de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartado 35; Corsten, antes citada, apartado 39, y de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, apartado 33).

25 En el caso de autos, dado que no existen medidas comunitarias de armonización en la materia, para apreciar la procedencia del motivo invocado por la Comisión deben examinarse sucesivamente tres elementos: la existencia de una restricción en el sentido del artículo 59 del Tratado, la posibilidad de que el régimen francés de publicidad televisiva de que se trata esté justificado con arreglo al artículo 56, apartado 1, de dicho Tratado, en relación con el artículo 66 de éste, y el carácter proporcional del citado régimen.

26 En primer lugar, es necesario señalar que el régimen francés de publicidad televisiva constituye una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado. Por una parte, dicho régimen implica una restricción a la libre prestación de servicios publicitarios en la medida en que los propietarios de vallas publicitarias deben rechazar, de manera preventiva, cualquier anuncio de bebidas alcohólicas si el acontecimiento deportivo puede retransmitirse en Francia. Por otra parte, el mismo régimen impide la prestación de los servicios de difusión de programas televisivos. En efecto, las emisoras francesas deben negarse a emitir cualquier retransmisión de acontecimientos deportivos durante la cual sean visibles vallas publicitarias que anuncien bebidas alcohólicas comercializadas en Francia. Además, los organizadores de acontecimientos deportivos que se celebren fuera de Francia no pueden vender los derechos de retransmisión a las emisoras francesas si la difusión de los programas televisivos dedicados a estos acontecimientos puede implicar publicidad televisiva indirecta de las citadas bebidas alcohólicas.

27 A este respecto, no pueden acogerse las alegaciones formuladas por el Gobierno francés para descartar la calificación de dicho régimen como «restricción» en el sentido del artículo 59 del Tratado.

28 Si bien es cierto que existen posibilidades técnicas que permiten enmascarar las imágenes para ocultar de manera selectiva las vallas que anuncien bebidas

alcohólicas, la utilización de estas técnicas implicaría, no obstante, elevados costes adicionales para las emisoras francesas, como, por lo demás, admitió el Gobierno francés en la vista.

29 Por lo que se refiere a la alegación según la cual el régimen francés de publicidad televisiva de que se trata afecta de manera indiscriminada no sólo a las bebidas alcohólicas producidas en Francia sino también a las bebidas de cualquier procedencia siempre que se comercialicen en territorio francés, basta recordar que, en el marco de la libre prestación de servicios, el origen del servicio en cuestión es el único que puede ser pertinente en el caso de autos.

30 En segundo lugar, procede observar que el régimen francés de publicidad televisiva persigue un objetivo de protección de la salud pública en el sentido del artículo 56, apartado 1, del Tratado, como ha explicado el Abogado General en el punto 69 de sus conclusiones. En efecto, las medidas que limitan las posibilidades de hacer publicidad de bebidas alcohólicas, como medio de combatir el alcoholismo, responden a las preocupaciones de la salud pública (véanse las sentencias de 10 de julio de 1980, Comisión/Francia, 152/78, Rec. p. 2299, apartado 17; Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, antes citada, apartado 15, y de 8 de marzo de 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Rec. p. I–1795, apartado 27).

31 En tercer lugar, es preciso señalar asimismo que el régimen francés de publicidad televisiva es adecuado para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública que persigue. Por otra parte, no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. En efecto, este régimen limita las situaciones en que pueden verse en televisión vallas publicitarias que anuncien bebidas alcohólicas y, por tanto,

puede restringir la difusión de estos mensajes, reduciendo así las ocasiones en las que los telespectadores podrían verse incitados a consumir bebidas alcohólicas.

32 A este respecto, no pueden acogerse las alegaciones presentadas por la Comisión y el Reino Unido para acreditar el carácter desproporcionado del citado régimen.

33 En efecto, en lo que atañe a la alegación según la cual el régimen francés de publicidad televisiva es incoherente puesto que sólo es aplicable a las bebidas con un contenido alcohólico superior a 1,2°, afecta únicamente a la publicidad televisiva y no se aplica a la publicidad de tabaco, basta responder que corresponde a los Estados miembros decidir en qué nivel pretenden asegurar la protección de la salud pública y de qué manera debe alcanzarse este nivel (véase la sentencia Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, antes citada, apartado 16).

34 En cuanto a la alegación de que el citado régimen tiene como consecuencia, en la práctica, que acontecimientos enteros no puedan difundirse, cuando existen medidas menos restrictivas que permiten garantizar la protección de la salud pública, es necesario observar que, por las razones indicadas por el Abogado General en los puntos 103 y 104 de sus conclusiones, habida cuenta, por una parte, de los instrumentos técnicos disponibles en el momento actual y, por otra, de su coste excesivo, actualmente no existe una medida menos restrictiva que permita evitar u ocultar la publicidad televisiva indirecta de bebidas alcohólicas resultante de las vallas visibles durante la retransmisión de acontecimientos deportivos. En efecto, teniendo en cuenta que esta publicidad aparece en las pantallas de manera repentina y sólo durante algunos segundos, no es posible controlar su contenido ni tampoco insertar, al mismo tiempo que el mensaje televisado que aparece en las pantallas, advertencias sobre los peligros derivados de un consumo excesivo de alcohol.

35 Por lo que se refiere a la alegación según la cual el régimen francés de publicidad televisiva da lugar a que se autorice la publicidad televisiva de bebidas alcohólicas en situaciones en las que la audiencia francesa es, en términos absolutos, muy numerosa (en los acontecimientos multinacionales) pero se prohíba esta publicidad cuando la audiencia francesa es menos numerosa (en los acontecimientos binacionales), basta señalar que, al limitar la prohibición a la publicidad indirecta difundida durante la retransmisión de acontecimientos deportivos que se dirigen específicamente al público francés y en los cuales la publicidad puede, por tanto, dirigirse única y específicamente a este público, dicho régimen únicamente puede hacer que la medida resulte menos perjudicial para la libre prestación de servicios y, en consecuencia, más proporcionada en relación con el objetivo que persigue.

36 Lo mismo sucede con la alegación según la cual el régimen francés de publicidad televisiva de que se trata sólo se aplica en la práctica a la publicidad de bebidas alcohólicas comercializadas en Francia. En efecto, al limitar la prohibición controvertida a los anuncios de productos comercializados en Francia y al restringir así el ámbito de aplicación de dicha prohibición, el obstáculo a la libre prestación de servicios queda reducido y, por consiguiente, es más proporcionado en relación con el objetivo que persigue.

37 Por lo que respecta a la alegación de que la publicidad de bebidas alcohólicas se admite en algunos Estados miembros, es necesario observar que, como ha explicado el Abogado General en el punto 106 de sus conclusiones, el hecho de que un Estado miembro imponga disposiciones menos rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro no significa que estas últimas sean desproporcionadas (sentencia de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, apartado 51).

38 Por lo que se refiere a la alegación consistente en que la aplicación del régimen francés de publicidad podría duplicar el control efectuado previamente en el marco de los procedimientos vigentes en otro Estado miembro, procede señalar que, como

ha indicado el Abogado General en el punto 105 de sus conclusiones, si el Estado miembro en el que se desarrolla el acontecimiento deportivo prohíbe la difusión de las imágenes que muestren vallas que anuncien bebidas alcohólicas, este acontecimiento podrá retransmitirse en Francia sin la necesidad de controles. Por el contrario, si en el Estado miembro en el que se celebra dicho acontecimiento no existe tal prohibición, el control de las autoridades francesas será el único que se realice.

39 Por último, en relación con la alegación según la cual algunas disposiciones del citado régimen son ambiguas, basta observar que, por los motivos citados por el Abogado General en el punto 91 de sus conclusiones, las disposiciones controvertidas son suficientemente claras y precisas. En efecto, el régimen de publicidad televisiva controvertido delimita con suficiente exactitud, para las emisoras afectadas, los casos en los que está prohibida la retransmisión de acontecimientos deportivos.

40 De las anteriores consideraciones se desprende que, en tales circunstancias, el motivo único invocado por la Comisión en apoyo de su recurso no puede acogerse y, por tanto, éste debe ser desestimado.

Costas

41 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. Por haber solicitado la República Francesa que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Con arreglo al apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, el Reino Unido cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Skouris	Jann	Rosas
Gulmann	Puissochet	Cunha Rodrigues
Schintgen	von Bahr	Silva de Lapuerta

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de julio de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris