CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 22 de mayo de 2003 [1]

1. En el presente litigio, el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Contencioso-Administrativo Superior de Baja Sajonia) solicita al Tribunal de Justicia que interprete el ámbito de aplicación 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 [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre televisión» o «Directiva»), en la versión resultante de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997. [3] Esta disposición regula la frecuencia con que se autorizan las interrupciones publicitarias durante la transmisión de los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión, y exige un período superior entre tales pausas que el que se requiere para otros programas. Sin embargo, las series y los seriales están expresamente excluidos de la aplicación del artículo 11, apartado 3.

2. Las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia suscitan dos problemas. El primero es si el artículo 11, apartado 3, de la Directiva se aplica a las películas producidas para la televisión que hayan sido concebidas, desde un principio, para la inserción de anuncios publicitarios. El segundo se refiere a los criterios que deben seguirse para que la emisión de varias películas concebidas para la televisión pueda considerarse como una serie, de modo que puedan excluirse del ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 3.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3. La Directiva sobre televisión se aprobó el 3 de octubre de 1989 y los Derechos internos debían adaptarse a lo que ésta disponía a más tardar el 3 de octubre de 1991. Fue modificada por la Directiva 97/36 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, que fijaba el 31 de diciembre de 1998 como fecha final del plazo de adaptación de los Derechos nacionales. Aunque el presente litigio se inició antes de que se aprobara esta última Directiva, la resolución de remisión no se dictó hasta junio de 2001 y, por tanto, se refiere a ambas Directivas. El artículo 1, número 13, de la segunda de dichas Directivas modificó el artículo 11 de la Directiva, si bien no alteró en absoluto los fragmentos de dicha disposición que son pertinentes en el presente asunto.

1 — Lengua original: inglés.
2 — DO L 298, p. 23.
3 — DO L 202, p. 60.

4. El objeto principal de la Directiva consiste en garantizar la libre difusión de las emisiones televisivas en la Comunidad estableciendo un marco de normas comunes que, como mínimo, todos los Estados miembros deben aplicar a los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia. [4] Entre las normas comunes se incluyen disposiciones que regulan la publicidad, el patrocinio y la televenta televisivos, que figuran en el capítulo IV de la Directiva (artículos 10 a 20).

5. El artículo 11 contiene normas relativas a la frecuencia de las interrupciones publicitarias.

6. En el artículo 11, apartado 1, se autoriza la inserción de publicidad durante los programas y entre éstos, cuando se cumplan los requisitos previstos en los apartados 2 a 5 de dicho artículo, «siempre que no perjudique 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 derechohabientes».

7. El artículo 11, apartado 4, establece la norma general (en lo sucesivo, «norma general») de que deberá transcurrir como mínimo un período de 20 minutos entre cada interrupción sucesiva dentro de los programas. El artículo 11, apartado 3, establece una norma especial con respecto a «la transmisión de obras audiovisuales tales como los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión» (en lo sucesivo, «norma especial»). Estos tipos de obras, siempre que su duración programada sea superior a 45 minutos, podrán ser interrumpidas una vez por cada período de 45 minutos. Se autorizará otra interrupción si su duración programada es superior en, por lo menos, 20 minutos a dos o más períodos completos de 45 minutos. Sin embargo, el artículo 11, apartado 3, establece asimismo una exclusión de la norma especial (en lo sucesivo, «exclusión»), en la medida en que se aplique a las películas para televisión. La exclusión comprende «series, seriales, emisiones de entretenimiento y documentales», con la consecuencia de que tales tipos de obras están sujetos a la norma general.

8. El objeto del artículo 11 se desprende en parte del vigésimo séptimo considerando de la exposición de motivos de la Directiva, que establece 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 [...]».

9. La Directiva se inspiró en gran medida en el Convenio europeo sobre la televisión transfronteriza, adoptado en el marco del Consejo de Europa poco después de que se aprobara la Directiva, y los trabajos de ambos instrumentos se desarrollaron simul-

4 — Sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179), apartados 28 y 29.

táneamente. El artículo 14 del Convenio es, a los presentes efectos, idéntico al artículo 11 de la Directiva.

10. El Consejo Europeo, reunido en Rodas los días 2 y 3 de diciembre de 1988, señaló la importancia de que los esfuerzos realizados por la Comunidad sean acordes con el Convenio del Consejo de Europa. [5] El cuarto considerando de la exposición de motivos de la Directiva también hace referencia a este Convenio. El Convenio se acompaña de un informe explicativo, que ha sido mencionado por el Tribunal de Justicia como ayuda para la interpretación de la Directiva. [6]

11. En el informe explicativo se indica (en el apartado 245) que el artículo 14 del Convenio tiene por objeto establecer un equilibrio razonable entre, por una parte, los intereses económicos del organismo de radiodifusión televisiva y del anunciante y, por otra, los intereses de los telespectadores, los autores y los creadores de los programas.

12. Por consiguiente, es razonable concluir que las disposiciones del artículo 11 persiguen alcanzar un equilibrio entre distintos intereses potencialmente en conflicto: los de los telespectadores, los de los organismos de radiodifusión, los de los anunciantes —de los que depende económicamente la actividad de radiodifusión— y los de los creadores de los programas. [7]

13. En el presente litigio se ha producido una cierta confusión en lo que respecta a los términos «series» y «seriales» que figuran en la exclusión y, en particular, en lo que se refiere al término «Reihe» que se contiene en la versión en lengua alemana de la exclusión y en las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional nacional. Si se compara el orden de las palabras de la versión alemana («Serien, Reihen [...]») con las versiones inglesa y francesa («series, serials [...]»; «séries, feuilletons [...]»), parece que «Reihe» se corresponde con «serial» en la versión inglesa y con «feuilleton» en la versión francesa, y que el término alemán «Serie» se corresponde con «series» en la versión inglesa y con «série» en la versión francesa.

14. Sin embargo, parece que, correctamente entendido, el término «Reihe» tiene un significado más amplio que «Serie», como se desprende efectivamente de la formulación de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, y que «Reihe» se corresponde en realidad con el término inglés «series» y con el francés «série».

5 — Boletín CE, nº 12/1988, pp. 8 y 10.

6 — Sentencia de 12 de diciembre de 1996, RTI y otros (asuntos acumulados C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 y C-339/94, Rec. p. I-6471), apartado 33.

7 — Véase el punto 10 de mis conclusiones presentadas en el asunto ARD (sentencia de 28 de octubre de 1999, C-6/98, Rec. p. I-7599).

15. En cualquier caso, lo que es necesario a los presentes efectos para interpretar la exclusión es determinar en qué circunstancias varias obras audiovisuales se considerarán suficientemente vinculadas para constituir una serie o un serial y, por tanto, para estar comprendidas en la exclusión. Siempre que se aclaren los límites exteriores de estos dos conceptos, no considero necesario llegar a una delimitación precisa de la línea que los separa, especialmente teniendo en cuenta que, al menos en algunas versiones lingüísticas, sus significados son imprecisos y se solapan.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos

16. El artículo 10 del Convenio ha sido citado durante el procedimiento. Su tenor es el siguiente:

«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 entrañan 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 nacional

17. En Alemania, las actividades de radiodifusión son competencia de los Länder alemanes y no del Gobierno federal. Un acuerdo celebrado entre los Länder (el Rundfunksstaatsvertrag) garantiza un planteamiento armonizado de la regulación de la radiodifusión. En Baja Sajonia, la regulación televisiva se contiene en la Ley de Radiodifusión del Land (Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Tanto el Rundfunksstaatsvertrag como la Ley de Radiodifusión del Land contienen disposiciones que son, a todos los efectos pertinentes, sustancialmente idénticas al artículo 11, apartados 1, 3 y 4 de la Directiva.

Marco fáctico y cuestiones prejudiciales

18. En el litigio planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, la demandante, RTL Television GmbH (en lo sucesivo, «RTL») solicita que se anule una resolución de 12 de noviembre de 1993 adoptada por el Landesrundfunkausschuss (Comité de Radiodifusión del Land de Baja Sajonia, en lo sucesivo, «Comité») que, en aquel momento, era el organismo responsable de la regulación de los canales de televisión privados en el Land de Baja Sajonia, si bien sus funciones han sido asumidas hoy por el demandado, el Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (en lo sucesivo, «NLM»).

19. La resolución impugnada se refería a determinadas películas que han sido y serán retransmitidas por RTL. Las películas controvertidas fueron producidas para la televisión y agrupadas en una serie con el título de «Grandes Relatos de Televisión», que incluyen diferentes categorías temáticas, que a su vez se denominaron «Destinos familiares», «Pasiones peligrosas» y «Encuentros del destino». Estas películas fueron expresamente concebidas para insertar interrupciones publicitarias con la frecuencia permitida por la norma general.

20. Pese a los esfuerzos de RTL por agrupar dichas películas, el Comité estimó que no podía considerarse que formaran parte de una «serie» (Reihe), ya que las diferentes emisiones carecen de identidad de contenido al no tener la misma estructura de la trama ni personajes comunes. Como consecuencia, están comprendidas en las disposiciones de Derecho nacional que establecen la norma especial y, por tanto, pueden interrumpirse con una frecuencia inferior a la estipulada en la norma general.

21. RTL interpuso un recurso mediante el que impugnó la validez de la resolución del Comité por varios motivos, uno de los cuales consistía en que la interpretación del Comité de la expresión «serie» (Reihe) no es conforme al significado correcto de este término conforme al Derecho comunitario. RTL sostuvo que para que varias obras constituyan una «serie», basta con que se caractericen tanto por criterios de contenido, como el género de la película, la semejanza del guión o la similitud temática, como por aspectos formales externos como la duración y el espacio de emisión y otros factores, como por ejemplo estar dirigidas por un director determinado.

22. Basándose en esta definición, RTL alegó que «Grandes Relatos de Televisión» constituía una serie y que, por tanto, estaba comprendida en la exclusión y no en la norma especial. En lo que respecta al contenido, las películas que integran la serie se caracterizan por la similitud temática, que se refleja en una estructura básica uniforme, que gira en todas las películas en torno a un personaje central que, a medida que se desarrolla la trama, debe hacer frente a una situación extrema con una fuerte conexión con la actualidad y la realidad. Asimismo, las películas tenían atribuido un espacio de emisión fijo y la

duración de la emisión es aproximadamente la misma.

23. Por ser desestimado su recurso en primera instancia, RTL interpuso recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht. Pese a que éste se inclina por compartir la interpretación de «serie» (Reihe) adoptada por el Comité, reconoce que se trata de una cuestión de Derecho comunitario y ha decidido suspender el procedimiento del que conoce y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«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 la versión resultante de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 (DO L 202, p. 60), ¿persigue el objetivo, mediante la limitación de las interrupciones publicitarias, de proteger el valor artístico de los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión con independencia del hecho de que estas últimas se produzcan desde un principio para la televisión y prevean pausas destinadas a 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 como una serie no sujeta a las limitaciones publicitarias aplicables a los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión?

3) ¿Deben considerarse una serie a efectos del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE, en la versión resultante de la Directiva 97/36/CE, las emisiones integradas por varios episodios que, por presentar características temáticas, de contenido y formales comunes, responden a un concepto común y se emiten en una determinada sucesión temporal?

4) La interpretación del término serie a efectos del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 89/552/CEE, en la versión resultante de la Directiva 97/36/CE, ¿permite prescindir por completo o en buena medida de la unidad temática o de contenidos de los episodios y adoptar como criterio fundamental elementos formales o de forma de recepción?»

24. Por tanto, la primera cuestión se refiere al ámbito de aplicación de la norma especial y, más concretamente, a si las películas producidas para la televisión están comprendidas en dicho ámbito de aplicación aunque estén concebidas para insertar anuncios publicitarios. El resto de las cuestiones se refieren al ámbito de aplicación de la exclusión y solicitan que se aclaren los criterios para determinar si varias películas constituyen una serie. En particular, tienen por objeto que se determine si las películas controvertidas deben estar vinculadas por una fuerte conexión de contenidos o basta que tengan el mismo tema general o elementos formales comunes.

25. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia, RTL, NLM, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, y todos ellos, salvo el Gobierno del Reino Unido, estuvieron representados en la vista.

Apreciación

Primera cuestión

26. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber fundamentalmente si, a la luz de los objetivos perseguidos por la norma especial, ésta se aplica a las películas producidas para la televisión que han sido concebidas, desde un principio, para la inserción de interrupciones publicitarias.

27. RTL alega que la regulación de la publicidad constituye una limitación de los derechos fundamentales del productor y del organismo de radiodifusión a la libertad de expresión y a la libertad artística, derechos que han sido consagrados en los principios generales del ordenamiento jurídico comunitario. En consecuencia, para ser compatible con el Derecho primario comunitario, debe acreditarse que la regulación de la publicidad contenida en la Directiva sobre televisión es adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar un objetivo legítimo.

28. RTL acepta que la protección de la integridad artística de las películas puede constituir un objetivo legítimo que justifique la restricción de derechos fundamentales, si bien únicamente en la medida en que contribuya a la realización de los derechos «ajenos» en el sentido del artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos. RTL concluye que, en las presentes circunstancias, debe entenderse que estos «derechos ajenos» son los de los creadores de las películas cuya integridad se protege.

29. En consecuencia, RTL afirma que si puede demostrarse que el creador de una película pretendía que ésta se interrumpiera con mayor frecuencia de lo que se dispone en la norma especial, ya no existe un objetivo legítimo para aplicar la norma especial en restricción de los derechos fundamentales. No puede autorizarse tal restricción con el fin de proteger los derechos del creador de una obra, puesto que ello contravendría directamente los propios deseos del creador. Asimismo, pondría en peligro el pluralismo de los medios de comunicación audiovisuales, dado que la financiación *a posteriori* de las películas depende de la capacidad de los organismos de radiodifusión para insertar

interrupciones publicitarias con una frecuencia mayor de la permitida en la norma especial.

30. RTL alega por último que, cuando sea posible, la legislación comunitaria debe interpretarse de modo que se garantice su conformidad con los derechos fundamentales y que, en consecuencia, debe considerarse que la norma especial sólo se aplica a las películas en la medida en que así lo deseen los creadores de las películas, cuyos derechos justifican esa norma.

31. Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido, la Comisión, el órgano jurisdiccional remitente y NLM estiman que la norma especial debe aplicarse a las películas producidas para la televisión, con independencia de que hayan sido concebidas o no para la inserción de interrupciones publicitarias.

32. Las alegaciones de RTL acerca de la primera cuestión no me convencen.

33. Examinando en primer lugar, la formulación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva, me parece totalmente inequívoca en lo que respecta a la primera cuestión. Como señala la Comisión, se dispone claramente que la norma especial que se establece en esa disposición se aplica a las películas concebidas para la televisión, así como a los largometrajes cinematográficos, y no establece distinción alguna en función de si la película para televisión ha sido concebida para la inserción de interrupciones publicitarias.

34. El significado que se desprende del tenor del artículo 11, apartado 3, es confirmado por los antecedentes legislativos de la Directiva 97/36, que introdujo esa disposición en su forma actual. Como señalan el Gobierno del Reino Unido, la Comisión y el órgano jurisdiccional remitente, en la propuesta inicial de la Comisión de modificación de la Directiva sobre televisión se preveía excluir de la norma especial las películas concebidas para la televisión. En el informe explicativo la Comisión explicó la modificación propuesta en parte basándose en que «las películas concebidas para la televisión pueden, desde el principio, tener previstas interrupciones naturales que permitan la inserción de espacios publicitarios sin perjudicar la integridad de la obra», mientras que «no se prevén interrupciones publicitarias» en las películas concebidas para el cine. [8] La desestimación de la modificación propuesta por la Comisión durante el proceso legislativo tiende a confirmar la idea de que la norma especial

8 — COM(95) 86 final, 95/0074 (COD), de 31 de mayo de 1995, p. 40, Informe sobre la aplicación de la Directiva 89/552 con arreglo al artículo 26 y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 89/552.

persigue, como indica su formulación, comprender todas las películas concebidas para la televisión, sin la distinción que alega RTL.

35. Como señala la Comisión, la interpretación propuesta por RTL haría que la norma especial fuera completamente opcional en el caso de las películas concebidas para la televisión y haría depender su aplicación de las intenciones de los productores de dichas películas. Por tanto, dicha interpretación llevaría a la práctica la modificación del artículo 11, apartado 3, propuesta por la Comisión, pero desestimada por el legislador comunitario.

36. Las finalidades perseguidas por la norma especial tampoco indican ninguna necesidad de apartarse de su formulación clara e inequívoca, interpretando que comprende una exclusión adicional de las películas televisivas que prevén la inserción de interrupciones publicitarias. A la luz del vigésimo cuarto considerando de la Directiva, y del informe explicativo del Convenio sobre la Televisión, puede interpretarse que la norma especial recogida en el artículo 11, apartado 3, no sólo sirve a los intereses de los creadores de obras audiovisuales, sino que protege también a los consumidores de tales obras frente a una publicidad excesiva en las películas para televisión, finalidad que puede aplicarse igualmente a las películas que prevén la inserción de interrupciones publicitarias.

37. Subsiste la cuestión de si tal interpretación de la norma especial constituiría, como sostiene RTL, una vulneración injustificada de los derechos fundamentales consagrados en los principios generales del Derecho comunitario.

38. No estoy convencido de que la regulación de la publicidad televisiva suponga necesariamente y en todos los supuestos una restricción de los derechos fundamentales de libertad de expresión y libertad artística de los organismos de radiodifusión y de los productores. Sin embargo, aun suponiendo que la norma especial constituye una restricción de tales derechos que debe, por tanto, estar justificada, estimo que RTL se equivoca al suponer que el único interés que puede justificarla es el de los creadores de las películas controvertidas. A mi juicio, es igualmente legítimo tener en cuenta los intereses de los telespectadores como consumidores. En consecuencia, cabe defender la norma especial basándose en que sirve para proteger a los telespectadores contra una publicidad excesiva.

39. En sus alegaciones relativas al resto de las cuestiones prejudiciales, RTL reconoce expresamente la posibilidad de que la norma especial se puede defender sobre la base de tal finalidad, si bien sostiene que, al menos si se le atribuye una interpretación amplia y si su exclusión se interpreta de forma estricta, la norma especial no cons-

tituiría una forma proporcionada de alcanzar dicha finalidad. Por los motivos que explico más adelante, no considero que la norma especial sea desproporcionada cuando se interpreta del modo que propongo.

Cuestiones segunda, tercera y cuarta

40. El resto de las cuestiones prejudiciales se refieren todas ellas a los criterios que deben aplicarse para determinar si una obra determinada constituye una «serie» a los efectos del artículo 11, apartado 3, de la Directiva.

41. RTL alega que el término «series» es ambiguo puesto que no es definido claramente por la Directiva y no tiene un significado claro y coherente en las diferentes versiones lingüísticas de la Directiva. Por tanto, debe interpretarse en función de su contexto y de los objetivos de la Directiva, y de modo que no suponga restricción alguna de los derechos fundamentales consagrados en los principios generales del Derecho comunitario. RTL alega que todos estos métodos de interpretación apuntan a favor de una interpretación amplia del término «series», según la cual varias obras constituirán una serie cuando se retransmiten a una hora fija y están vinculadas entre sí por otros criterios formales y conceptuales, así como por un tema general común, como en el supuesto de «Grandes Relatos de Televisión».

42. En opinión de RTL, una interpretación por el contexto del término «series» indica que, con el fin de evitar que dicho término sea superfluo, debe definirse de modo que se diferencie suficientemente de «serial». La exclusión no incluiría ambos términos a menos que se pretendiera expresar significados diferentes. Por tanto, el primer término no debe suponer una conexión tan estrecha entre sus diferentes componentes como la que exige el segundo concepto. Según RTL, mientras que un serial exige una unidad de acción, lugar y personas, una serie existirá con arreglo a los criterios más generales establecidos en el apartado anterior.

43. Además, RTL sostiene que los objetivos de la Directiva abogan a favor de una interpretación amplia del término «series». En primer lugar, señala el objetivo principal de la Directiva de promover la libre circulación de servicios e indica que las restricciones publicitarias demasiado estrictas se oponen a ese objetivo. En consecuencia, cualquier ambigüedad en tales restric-

ciones debe interpretarse de modo restrictivo. Dado que el término «series» forma parte de la exclusión de la restricción que representa la norma especial, se debe, en consecuencia, atribuir a tal expresión el significado amplio alegado por RTL.

44. RTL subraya también el objetivo de la Directiva de promover la producción audiovisual europea, según se desprende de los considerandos decimonoveno, vigésimo y vigésimo segundo de la exposición de motivos de la Directiva. Al limitar la frecuencia de las interrupciones publicitarias, la norma especial reduce la capacidad de los organismos de radiodifusión de recuperar los gastos de producción de películas televisivas en Europa. En cambio, los productores de Estados Unidos se encuentran en mejor situación para recuperar los gastos de producción de las películas, dada la mayor frecuencia con que están autorizados a realizar interrupciones publicitarias.

45. Por último, RTL alega que no existe base legítima para interpretar de modo estricto el concepto de «series» y, en consecuencia, debe interpretarse del modo más amplio posible con objeto de reducir al mínimo la restricción de los derechos fundamentales que representa la norma especial. Una interpretación estricta del concepto no está justificada por la protección de la calidad de las obras audiovisuales, teniendo en cuenta el carácter subjetivo de los juicios cualitativos y la necesidad de evitar que, en una sociedad pluralista y democrática, se conceda al Estado la facultad de efectuar tales juicios.

46. Aun cuando RTL acepta que la protección de los consumidores podría constituir un motivo legítimo para imponer una restricción del tipo que se prevé en la norma especial, estima que dicha restricción no es un método proporcionado para conseguir ese objetivo. Los consumidores tienen garantizada una protección suficiente a través de su libertad de elegir entre diferentes organismos de radiodifusión. Si alguno de ellos introduce más interrupciones publicitarias de las que los consumidores están dispuestos a aceptar, soportará la reducción correspondiente en sus cifras de audiencia. Sin embargo, de considerarse que los telespectadores necesitan una protección mayor, bastaría con exigir a los organismos de radiodifusión que indiquen, al publicar su programación, la frecuencia con que se producirán las interrupciones publicitarias, por analogía con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías.

47. El órgano jurisdiccional remitente, la Comisión, el Gobierno del Reino Unido y NLM rechazan la interpretación del concepto de «series» propuesta por RTL.

48. Tampoco me convencen las alegaciones de RTL relativas a las cuestiones prejudiciales segunda, tercera y cuarta.

49. Estoy de acuerdo con que el concepto de serie es impreciso, al igual que el de serial. Sin embargo, a mi juicio, puede establecerse una delimitación suficientemente clara de los dos conceptos, según se entienden con carácter general, a efectos del presente asunto. De las observaciones que se han presentado se desprende que, para constituir un serial, varias obras audiovisuales deben estar vinculadas por una trama continuada de la que constituyen episodios. Para que varias obras constituyan una serie, deben estar relacionadas por una trama continuada o tener los mismos personajes *(dramatis personae)*. Sin embargo las conexiones formales del tipo que indica RTL no son necesarias ni suficientes.

50. Asimismo, a mi juicio, este planteamiento se atiene, en mayor medida que la interpretación propuesta por RTL, a los objetivos perseguidos por el artículo 11, apartado 3, de la Directiva. Como he indicado ya al examinar la primera cuestión, estimo que cabe estimar que la norma especial protege a los telespectadores frente a la publicidad excesiva en los largometrajes cinematográficos y las películas concebidas para la televisión. Es evidente que se pretende que los telespectadores, cuando ven este tipo de obras, deben disfrutar de un nivel de protección superior que en los programas ordinarios, salvo en los supuestos en que se aplica la exclusión. Con independencia de cómo se interprete la exclusión, se le debe atribuir un significado que no desvirtúe totalmente la propia norma especial. Como señalan la Comisión, el Gobierno del Reino Unido y NLM, la interpretación que RTL realiza del término «series» permitiría a todos los organismos de radiodifusión eludir la norma especial, agrupando las películas concebidas para la televisión sobre la base de una temática general imprecisa y subjetiva y reservándoles el mismo espacio en la programación. Sólo si se exige un vínculo fuertemente relacionado con su contenido puede evitarse tal resultado, que no puede haber sido la intención que subyace en la exclusión.

51. Además, me parece razonable suponer que el artículo 11, apartado 3, ha dispensado a las películas un trato especial porque los telespectadores necesitan una concentración más constante cuando tanto la trama como los personajes deben desarrollarse durante una obra única e independiente, que sería interrumpida indebidamente si se produjeran pausas publicitarias con la frecuencia autorizada por la norma general. Este motivo ofrece una nueva base para interpretar los términos serie y serial en el sentido que he propuesto. Tales categorías figuran en la exclusión precisamente porque, cuando la historia o los personajes que aparecen en una obra se desarrollan durante diferentes episodios, no existe la misma necesidad de mantener la atención constante de los telespectadores imponiendo limitaciones superiores a las

normales a la frecuencia autorizada de las interrupciones publicitarias.

52. A mi juicio, dicha interpretación de serie, pese a que es menos amplia que la propugnada por RTL, no da lugar a ninguna restricción injustificada de derechos fundamentales. Como he sostenido antes, y como la propia RTL admite en sus alegaciones relativas a las cuestiones segunda, tercera y cuarta, la protección de los consumidores es un objetivo legítimo que puede justificar las restricciones que representa la norma especial, tal como está limitada por la exclusión.

53. Aun suponiendo que la norma especial, tal como la he interpretado, y su exclusión constituyan una restricción de derechos fundamentales, estimo que es un método proporcionado de protección de los telespectadores. En primer lugar, ha de señalarse que, en mi opinión, el argumento de RTL sobre la cuestión de la proporcionalidad posee una lógica más radical que la que RTL le atribuye. De ser cierto, como parece indicar RTL, que, para proteger a los telespectadores de una publicidad excesiva, es suficiente que los organismos de radiodifusión les informen de la frecuencia de las interrupciones publicitarias, y que cualesquiera otras restricciones relativas a la publicidad son desproporcionadas, de ello se deduciría que no podrían mantenerse ni la norma especial ni la norma general, ni siquiera las normas de la Directiva que regulan el volumen total de publicidad, al menos en los supuestos en que no estuvieran en juego los derechos de los creadores de las emisiones de que se trate. Dado que esas normas de la Directiva no pueden interpretarse de modo que sean proporcionadas según el criterio de RTL, sería preciso anularlas por ser incompatibles con los derechos fundamentales de los organismos de radiodifusión y de los productores.

54. En cualquier caso, no comparto las reservas de RTL sobre la proporcionalidad de la interpretación de la norma especial y la excepción que he propuesto en las presentes conclusiones. Según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicable al derecho de libertad de expresión consagrado en el artículo 10 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, dicho Tribunal se ha mostrado dispuesto a aceptar restricciones considerables sobre la publicidad comercial [9] y ha puesto de relieve la especial importancia de conceder a las autoridades nacionales un margen de apreciación en cuestiones comerciales, sobre todo en una materia tan compleja y variable como la de la publicidad. [10]

9 — Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 24 de febrero de 1994, Cassado Coca/España, serie A nº 285.

10 — Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 28 de junio de 2001, VGT Verein Gegen Tierfabriken/Suiza, aún no publicada, apartado 69.

Conclusión

55. En consecuencia, considero que las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia deben responderse del siguiente modo:

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, en la versión resultante de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, se aplica con independencia de si las películas para televisión han sido producidas, desde un principio, para la televisión y prevén interrupciones destinadas a la inserción de espacios publicitarios.

2) Varias obras audiovisuales constituyen una serie en el sentido de esa disposición cuando tienen en común una trama dramática continuada o los mismos personajes *(dramatis personae)*.