Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 18 de julio de 2013*

«Radiodifusión televisiva — Directiva 2010/13/UE — Artículos 4, apartado 1, y 23, apartado 1 — Anuncios publicitarios — Normativa nacional que prevé para los organismos de radiodifusión televisiva de pago un porcentaje máximo de tiempo de emisión que puede dedicarse a la publicidad inferior al previsto para los organismos de radiodifusión televisiva de libre acceso — Igualdad de trato — Libre prestación de servicios»

En el asunto C-234/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), mediante resolución de 7 de marzo de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de mayo de 2012, en el procedimiento entre

Sky Italia S.r.l.

y

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

en el que intervienen:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidente de Sala, los Sres. G. Arestis (Ponente), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev y J.L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de abril de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Sky Italia S.l.r., por la Sra. L. Torchia y el Sr. R. Mastroianni, avvocati;

— en nombre de Reti Televisive Italiane (RTI) SpA, por los Sres. G.M. Roberti, G. Rossi y S. Previti, la Sra. I. Perego y el Sr. M. Serpone, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Varone, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Conte y la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de mayo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (DO L 95, p. 1), del principio general de igualdad de trato, de los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE, y del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 La presente petición fue formulada en el marco de un procedimiento entre Sky Italia S.r.l. (en lo sucesivo, «Sky Italia») y l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad encargada de la Garantía de las Comunicaciones; en lo sucesivo, «AGCOM»), que tenía por objeto una resolución mediante la que esta Autoridad le impuso una multa por infringir la normativa nacional en materia de emisión de publicidad televisiva.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 41, 83 y 87 de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual tienen la siguiente redacción:

«(41) Los Estados miembros deben poder aplicar normas más estrictas o detalladas en los ámbitos coordinados por la presente Directiva a los prestadores del servicio de comunicación bajo su jurisdicción, siempre que estas normas sean conformes con los principios generales del Derecho de la Unión. [...]

[...]

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

[...]

(87) Debe establecerse un límite del 20 % de anuncios de publicidad televisiva y anuncios de televenta por hora de reloj, que también se aplicará a los períodos de máxima audiencia. [...]»

4 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual dispone:

«Los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los prestadores del servicio de comunicación bajo su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o detalladas en los ámbitos regulados por la presente Directiva siempre y cuando estas normas sean conformes al Derecho de la Unión.»

5 Según el artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, «la proporción de anuncios de publicidad televisiva y de anuncios de televenta no excederá del 20 % por hora de reloj».

Derecho italiano

6 Las disposiciones relativas a la limitación del tiempo de emisión de publicidad televisiva se contienen en el artículo 38 del Decreto Legislativo nº 177, que recoge el Texto único de los servicios de comunicación audiovisual y radiofónica (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici), de 31 de julio 2005 (suplemento ordinario de la GURI nº 208, de 7 de septiembre de 2005), en su versión modificada y sustituida por el artículo 12 del Decreto Legislativo nº 44, de 15 de marzo de 2010, por el que se adapta el Derecho nacional a la Directiva 2007/65/CE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (GURI nº 73, de 29 de marzo de 2010, p. 33; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 177/2005»), en virtud del cual:

«1. La emisión de mensajes publicitarios por la concesionaria del servicio público general de radiodifusión televisiva no podrá exceder del 4 % del tiempo semanal de programación ni del 12 % de cada hora; cualquier eventual exceso, que no podrá superar en ningún caso el 2 % en una hora, deberá ser compensado en la hora anterior o posterior.

2. La emisión de anuncios publicitarios por organismos de radiodifusión en abierto, incluida la analógica, en el ámbito nacional, distintos de la concesionaria del servicio público general de radiodifusión televisiva, no podrá exceder del 15 % del tiempo diario de programación ni del 18 % de cada hora de reloj determinada; cualquier eventual exceso, que no podrá superar en ningún caso el 2 % en una hora, deberá ser compensado en la hora anterior o posterior. […]

[…]

5. La emisión de anuncios publicitarios por organismos de radiodifusión televisiva de pago, incluida la analógica, no podrá superar en 2010 el 16 %, en 2011 el 14 % y a partir de 2012 el 12 % de cada hora de reloj determinada; cualquier eventual exceso, que no podrá superar en ningún caso el 2 % en una hora, deberá ser compensado en la hora anterior o posterior.

[…]»

Antecedentes de hecho del litigio principal y cuestiones prejudiciales

7 Mediante resolución de 13 de septiembre de 2011, la AGCOM impuso a la empresa Sky Italia una multa de 10.329 euros por infringir el artículo 38, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 177/2005.

8 Según las apreciaciones de la AGCOM, el 5 de marzo de 2011, entre las 21 y las 22 horas, Sky Italia emitió a través de su cadena de televisión de pago Sky Sport 1 un total 24 anuncios publicitarios, cuya duración total ascendió a 10 minutos y 4 segundos, es decir, un porcentaje horario del 16,78 %, reducido al 16,44 % tras restar las imágenes de separación. Así pues, la AGCOM constató que, en esta

franja horaria, Sky Italia había superado, por encima del porcentaje del 2 % que permite su compensación en las franjas horarias contiguas, el límite horario de emisión publicitaria del 14 % que la normativa nacional impone a los organismos de radiodifusión televisiva de pago.

9 Sky Italia interpuso un recurso de anulación contra dicha resolución de la AGCOM ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio alegando, fundamentalmente, que ésta era ilegal por haber sido adoptada en aplicación del artículo 38, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 177/2005, el cual, a su juicio, es contrario al Derecho de la Unión.

10 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, al albergar dudas sobre la compatibilidad de dicha disposición nacional con el Derecho de la Unión, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 4 de la [Directiva 2010/13], el principio general de igualdad y las normas del [TFUE] en materia de libre circulación de servicios, de derecho de establecimiento y de libre circulación de capitales, en el sentido de que se oponen al régimen establecido en el artículo 38, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 177/2005, el cual establece límites horarios de emisión de anuncios para los organismos de radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión en abierto?

2) ¿Se oponen el artículo 11 de la [Carta], interpretado a la luz del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950,] y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y, en particular, el principio de pluralismo de la información, al régimen contenido en el artículo 38, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 177/2005, el cual establece límites horarios de emisión de publicidad para los organismos de radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión televisiva en abierto introduciendo una distorsión de la competencia y favoreciendo la creación, o bien el reforzamiento, de posiciones de dominio en el mercado de la publicidad televisiva?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

11 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si deben interpretarse el artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, el principio general de igualdad de trato y las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que establece límites horarios al tiempo de emisión de publicidad televisiva para los organismos de radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión televisiva en abierto.

12 Debe recordarse a este respecto que, basándose en 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), cuya versión modificada fue codificada por la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, el Tribunal de Justicia ha declarado que esa Directiva no lleva a cabo una armonización completa de las normas relativas a los ámbitos a los que se aplica, sino que establece las disposiciones mínimas que deben cumplir las emisiones procedentes de la Unión Europea y destinadas a ser captadas dentro de la misma (véanse las sentencias de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec,

C-412/93, Rec. p. I-179, apartados 29 y 44; de 5 de marzo de 2009, UTECA, C-222/07, Rec. p. I-1407, apartado 19, y de 22 de septiembre de 2011, Mesopotamia Broadcast y Roj TV, C-244/10 y C-245/10, Rec. p. I-8777, apartado 34).

13 Tal como se desprende del artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual y de los considerandos 41 y 83 de la misma, para asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores como telespectadores, los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los prestadores del servicio de comunicación bajo su jurisdicción el cumplimiento de normas más detalladas o estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes en los ámbitos regulados por la presente Directiva, siempre y cuando estas normas sean conformes al Derecho de la Unión y, en particular, a sus principios generales.

14 De ello se deduce que, cuando el artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva establece que la proporción de anuncios de publicidad televisiva y de anuncios de televenta no excederá del 20 % por hora de reloj, esta disposición no excluye la posibilidad de que, por debajo de ese umbral del 20 %, los Estados miembros impongan diferentes límites en relación con el tiempo de emisión de la publicidad televisiva dependiendo de si los organismos de radiodifusión televisiva son de pago o de acceso libre, siempre que las normas que imponen esos límites sean conformes con el Derecho de la Unión y, en particular, con sus principios generales, entre los cuales figura, entre otros, el principio de igualdad de trato, y con las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.

15 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado por los artículos 20 y 21 de la Carta, que exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (véase la sentencia de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals/Comisión y otros, C-550/07 P, Rec. p. I-8301, apartados 54 y 55 y jurisprudencia citada).

16 Para determinar si los organismos de radiodifusión televisiva de pago y de acceso libre se encuentran en una situación comparable, es preciso tener en cuenta que el carácter comparable de dos situaciones diferentes debe apreciarse sobre la base del conjunto de elementos que las caracterizan y de los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-176/09, Rec. p. I-3727, apartado 32 y jurisprudencia citada).

17 En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que la protección de los consumidores que son los telespectadores frente a la publicidad excesiva constituye un aspecto esencial del objetivo de las Directivas en materia de prestación de servicios de comunicación audiovisual (sentencias de 18 de octubre de 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Rec. p. I-8817, apartado 27, y de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España, C-281/09, Rec. p. I-11811, apartado 45).

18 Por lo que se refiere a los principios y objetivos de las normas relativas al tiempo de emisión de la publicidad televisiva establecidas por las Directivas en materia de prestación de servicios de comunicación audiovisual, el Tribunal de Justicia ha señalado que tales normas tienen por objeto establecer una protección equilibrada de los intereses económicos de los organismos de radiodifusión televisiva y de los anunciantes, por una parte, y de los intereses de los titulares de los derechos, a saber, los autores y los creadores, y de los consumidores que son los telespectadores, por otra parte (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 44 y jurisprudencia citada).

19 En el presente asunto, tal como señaló la Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, la protección equilibrada de dichos intereses es diferente dependiendo de si los organismos de radiodifusión televisiva transmiten o no sus programas mediante pago.

20 En efecto, es preciso considerar que, por lo que respecta a las normas relativas al tiempo de emisión de la publicidad televisiva, los intereses económicos de los organismos de radiodifusión televisiva de pago son diferentes de los de los organismos de radiodifusión televisiva de acceso libre, ya que mientras que los primeros obtienen ingresos por los abonos suscritos por los telespectadores, los segundos no cuentan con esa fuente directa de financiación y deben financiarse mediante ingresos procedentes de la publicidad televisiva o a través de otras fuentes de financiación.

21 Tal diferencia puede colocar, en principio, a los organismos de radiodifusión televisiva de pago en una situación objetivamente diferente por lo que respecta a la incidencia económica de las normas relativas al tiempo de emisión de la publicidad televisiva sobre sus modos de financiación.

22 Por otra parte, la situación de los telespectadores es objetivamente diferente en función de si utilizan los servicios de un organismo de radiodifusión televisiva de pago, del cual tienen la condición de abonados, o los servicios de un organismo de radiodifusión televisiva de acceso libre. En efecto, tales abonados mantienen una relación comercial directa con su organismo de radiodifusión y pagan un precio por disfrutar de programas de televisión.

23 De lo anterior se desprende que, en aras de una protección equilibrada de los intereses económicos de los organismos de radiodifusión televisiva y de los intereses de los telespectadores en el ámbito de la publicidad televisada, el legislador nacional pudo establecer, sin vulnerar el principio de igualdad de trato, límites diferentes respecto del tiempo de emisión horaria de esta publicidad en función de si los organismos de radiodifusión televisiva son o no de pago.

24 Por lo que respecta a la libre prestación de servicios prevista en el artículo 56 TFUE –única libertad fundamental que procede analizar en relación con el asunto del que conoce el órgano jurisdiccional remitente–, cabe señalar que la normativa nacional examinada en el litigio principal puede constituir una restricción a esta libertad. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la protección de los consumidores contra los excesos de la publicidad comercial constituye una razón imperativa de interés general que puede justificar restricciones a la libre prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 1999, ARD, C-6/98, Rec. p. I-7599, apartado 50). En cualquier caso, es preciso que la aplicación de tal restricción sea adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para lograrlo (véase, en particular, la sentencia de 18 de octubre de 2012, X, C-498/10, apartado 36).

25 Como señaló la Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, del mero hecho de que los límites horarios de emisión de publicidad televisiva sean diferentes en función de si los organismos de radiodifusión televisiva son de pago o de acceso libre no es posible inferir que una normativa como la analizada en el litigio principal resulta desproporcionada en relación con el objetivo de proteger los intereses de los telespectadores. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, el cual dispone de todos los elementos de juicio en el litigio principal, verificar si concurren los requisitos mencionados en el anterior apartado de la presente sentencia.

26 En consecuencia, ha de responderse a la primera cuestión que deben interpretarse el artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, el principio de igualdad de trato y el artículo 56 TFUE en el sentido de que no se oponen, en principio, a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que establece límites horarios al tiempo de emisión de publicidad televisiva para los organismos de radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión televisiva en abierto, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, extremo éste cuya verificación corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la segunda cuestión

27 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide, fundamentalmente, si la Carta se opone a una normativa nacional como la analizada en el litigio principal.

28 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la normativa nacional relativa al tiempo de emisión de la publicidad televisiva puede vulnerar el principio fundamental de la libertad de expresión y, en particular, menoscabar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, en el sentido del artículo 11, apartado 2, de la Carta, habida cuenta de las distorsiones que podría causar dicha normativa nacional en las condiciones de competencia entre los organismos de radiodifusión televisiva.

29 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala, a este respecto, que el artículo 38, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 177/2005 puede introducir una distorsión de la competencia y favorecer la creación o el reforzamiento de posiciones de dominio en el mercado de la publicidad televisiva.

30 Conviene recordar a este respecto que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos fácticos sobre los que se basan tales cuestiones (véanse las sentencias de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, C-320/90 a C-322/90, Rec. p. I-393, apartado 6, y de 31 de enero de 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rec. p. I-349, apartado 57).

31 Estas exigencias son pertinentes especialmente en el ámbito de la competencia, que se caracteriza por complejas situaciones de hecho y de Derecho (sentencias Telemarsicabruzzo y otros, apartado 7, y Centro Europa 7, apartado 58, antes citadas).

32 Sin embargo, en el presente asunto, la resolución de remisión presenta amplias lagunas por lo que se refiere, en particular, a la definición del mercado pertinente, al cálculo de las cuotas de mercado de las diferentes empresas que operan en dicho mercado, y al abuso de posición dominante al que se refiere el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión.

33 Por consiguiente, debe considerarse que la segunda cuestión es inadmisible.

Costas

34 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), el principio de igualdad de trato, y el artículo 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen, en principio, a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que establece límites horarios al tiempo de emisión de publicidad televisiva para los organismos de

radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión televisiva en abierto, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, extremo éste cuya verificación corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas