SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 5 de octubre de 1994 *

En el asunto C-23/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Sección Jurisdiccional del Raad van State (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

TV10 SA

y

Commissariaat voor de Media,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones del Tratado CEE relativas a las prestaciones de servicios,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; R. Joliet (Ponente), G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. C.O. Lenz;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de TV10 SA, por los Sres. M. van Empel y A.J.H.W.M. Versteeg, Abogados de Amsterdam;

— en nombre del Commissariaat voor de Media, por el Sr. G.H.L. Weesing, Abogado de Amsterdam;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. P. Pouzoulet, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y J.-L. Falconi, secrétaire des affaires étrangères de la direction des affaires juridiques de dicho Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. H. Etienne, Consejero Jurídico principal, y P. van Nuffel, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de TV10 SA; del Commissariaat voor de Media; del Gobierno francés; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. J.W. De

Zwaan, assistent juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente, y de la Comisión, expuestas en la vista de 14 de abril de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 16 de junio de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 11 de mayo de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de enero de 1993, la Sección Jurisdiccional del Raad van State (Países Bajos) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de las disposiciones de dicho Tratado relativas a la libre prestación de servicios, con el fin de determinar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa de un Estado miembro que impone restricciones a las actividades de organismos de radiodifusión establecidos en otros Estados miembros.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la sociedad anónima luxemburguesa TV 10 (en lo sucesivo, «TV 10»), entidad mercantil de radiodifusión con domicilio en Luxemburgo, y la institución encargada de la vigilancia de la explotación de la radiodifusión en los Países Bajos, el Commissariaat voor de Media, en relación con la aplicación de lo dispuesto en la Ley neerlandesa de 21 de abril de 1987, por la que se regula el suministro de programas de radiodifusión y de televisión, los cánones de radiodifusión y las medidas de ayuda a los órganos de prensa (*Staatsblad* n° 249 de 4.6.1987; en lo sucesivo, «Mediawet»).

3 Con carácter preliminar, procede señalar que la Mediawet establece dos regímenes distintos para la radiodifusión de origen neerlandés y para la difusión de programas emitidos desde el extranjero.

4 Por lo que respecta a la radiodifusión neerlandesa, el artículo 31 de la Mediawet establece que el Commissariaat voor de Media atribuye a los organismos de radiodifusión el tiempo de emisión de los programas de radio y de televisión en la red nacional. Conforme al artículo 14 de dicha Ley, tales organismos son asociaciones de oyentes o de telespectadores, dotadas de personalidad jurídica y constituidas con el fin de representar a una corriente social, cultural, religiosa o espiritual, que se precisa en sus Estatutos. Deben garantizar un programa variado. Además, la Mediawet prevé, en sus artículos 99 a 102, un sistema de financiación que tiene por objeto asegurar el pluralismo y el carácter no comercial de los organismos nacionales de radiodifusión.

5 Por lo que respecta a la difusión de programas audiovisuales extranjeros distribuidos por cable, el artículo 66 de la Mediawet establecía, en la versión vigente en la época en que sucedieron los hechos:

«1. El gestor de una red de teledistribución podrá:

a) Transmitir programas emitidos por un organismo de radiodifusión extranjero por medio de una emisora de radiodifusión y que, la mayor parte del tiempo, puedan ser captados directamente en la zona cubierta por la red de distribución por cable mediante una antena individual normal, con unas condiciones de calidad satisfactorias.

b) Transmitir programas, distintos de los aludidos en la letra a), emitidos por un organismo de radiodifusión extranjero o por un conjunto de tales organismos como programas de radiodifusión, de acuerdo con la legislación vigente en el país de emisión [...]»

6 De los autos se deduce que TV 10 se estableció efectivamente en Luxemburgo y comenzó a emitir de conformidad con la legislación luxemburguesa. De esta manera, obtuvo de las autoridades de dicho país la autorización para difundir sus programas mediante el satélite Astra, que los envía al territorio neerlandés. No

obstante, el Commissariaat voor de Media destaca que se encargan de la gestión diaria de TV 10, en gran medida, nacionales neerlandeses y que sus programas están destinados a ser difundidos por las redes de teledistribución en Luxemburgo y en los Países Bajos, principalmente. Por otra parte, afirma que TV 10 sólo celebró contratos con operadores de redes de teledistribución en Luxemburgo y en los Países Bajos y no en otros Estados de la Comunidad Europea. El Commissariaat voor de Media señala asimismo que si bien la emisión de programas, la compra, el subtitulado de los programas extranjeros, la dirección y el control central se efectúan en Luxemburgo, el público al que se dirigen es el público neerlandés, la mayor parte de los colaboradores seleccionados para los diferentes programas de TV 10 proceden de los Países Bajos y los mensajes publicitarios se realizan en los Países Bajos.

7 En una resolución de 28 de septiembre de 1989, el Commissariaat voor de Media dedujo de estas circunstancias que TV 10 se instaló en Luxemburgo con el fin de escapar a la legislación neerlandesa aplicable a los organismos nacionales. Afirmó que no puede ser considerado como un organismo de radiodifusión extranjero, a efectos del apartado 1 del artículo 66 de la Mediawet, y que, en consecuencia, sus programas no pueden transmitirse por cable a los Países Bajos.

8 Como consecuencia de dicha resolución, TV 10 decidió no emitir ningún programa. No obstante, interpuso, con arreglo a la Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Ley relativa a los recursos contra las decisiones administrativas), un recurso de anulación contra la citada resolución ante la Sección Jurisdiccional del Raad van State.

9 En su sentencia de 11 de mayo de 1992, el Raad van State confirma, en primer lugar, el análisis del Commissariaat voor de Media y considera, al igual que éste, que TV 10 se estableció en Luxemburgo con la intención manifiesta de eludir la Mediawet y que no puede ser considerado como un organismo de radiodifusión

extranjero, a efectos del artículo 66 de dicha Ley. Además, considera que la resolución del Commissariaat no es contraria al principio de igualdad, al artículo 10 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que consagra el derecho a la libertad de expresión, ni al artículo 14 de dicho Convenio, que prohíbe las discriminaciones relativas a los derechos y a las libertades que garantiza.

10 El Raad van State se refiere a continuación a las sentencias de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), y de 18 de marzo de 1980, Debauve (52/79, Rec. p. 833), para subrayar, en particular, que un Estado miembro puede adoptar medidas destinadas a evitar que un prestador de servicios cuya actividad esté entera o principalmente orientada hacia su territorio utilice las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios para eludir las normas profesionales que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio de dicho Estado miembro. No obstante, teniendo presente la sentencia de 10 de julio de 1986, Segers (79/85, Rec. p. 2375), el Raad van State se pregunta «cómo deben ser juzgadas las actividades ejercidas a partir de un Estado miembro por un organismo de radiodifusión constituido de conformidad con el Derecho de otro Estado miembro y oficialmente establecido en dicho Estado».

11 Por consiguiente, consideró necesario plantear dos cuestiones prejudiciales. Estas cuestiones están redactadas en los siguientes términos:

«1) ¿Existe prestación de servicios de carácter transfronterizo relevante a efectos de Derecho comunitario cuando un organismo de radiodifusión que en el Estado miembro A no tiene acceso a la red de distribución por cable emite programas desde el Estado miembro B con la intención manifiesta, resultante de circunstancias objetivas, de eludir con ello la legislación del Estado miembro al que los programas se dirigen principal, aunque no exclusivamente?

2) ¿Autoriza el Derecho comunitario, teniendo en cuenta además lo dispuesto en el artículo 10 en relación con el artículo 14 del Convenio Europeo para la

protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, al Estado miembro receptor a imponer a la prestación de servicios contemplada en la primera cuestión restricciones conforme a las cuales el organismo de radiodifusión no es considerado como un organismo de radiodifusión extranjero, aunque haya optado por establecerse en otro Estado miembro, y se le niega por ello el acceso de sus programas a la red nacional de distribución por cable, mientras no cumpla los requisitos de acceso aplicables a los organismos nacionales de radiodifusión, debido a que, al establecerse en ese otro Estado miembro, dicho organismo de radiodifusión intenta eludir las disposiciones adoptadas por el Estado miembro receptor para mantener el carácter pluralista y no comercial del sistema nacional de radiodifusión?»

Sobre la aplicabilidad de las normas relativas a las prestaciones de servicios

12 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende, fundamentalmente, saber si el concepto de «prestaciones de servicios» contemplado en los artículos 59 y 60 del Tratado incluye la difusión, a través de operadores de redes de distribución por cable establecidos en un Estado miembro, de programas televisados ofrecidos por un organismo de radiodifusión establecido en otro Estado miembro, aun cuando dicho organismo se haya establecido en éste con el fin de eludir la legislación aplicable en el Estado receptor a los organismos nacionales de radiodifusión.

13 Antes de examinar esta cuestión, el Tribunal de Justicia recuerda que, en la sentencia de 30 de abril de 1974, Sacchi (155/73, Rec. p. 409), apartado 6, declaró que la emisión de mensajes televisivos se inscribe, en cuanto tal, en el ámbito de las normas del Tratado relativas a las prestaciones de servicios. En la sentencia Debauve, antes citada en el apartado 8, el Tribunal de Justicia precisó que no había ninguna razón para reservar un trato diferente a la transmisión de tales mensajes a través de la teledistribución.

14 No obstante, en la misma sentencia Debauve, el Tribunal de Justicia señaló que las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios no pueden aplicarse a las actividades cuyos elementos relevantes se limitan, en su totalidad, al

interior de un solo Estado miembro. La cuestión de si así sucede en un caso particular depende de comprobaciones de hecho que deben ser determinadas por el órgano jurisdiccional nacional. Ahora bien, en el caso de autos, el Raad van State ha comprobado que TV 10 fue constituida de conformidad con la legislación luxemburguesa, que tiene su domicilio social en el Gran Ducado de Luxemburgo y que tenía intención de emitir con destino a los Países Bajos.

15 La circunstancia de que, según el órgano jurisdiccional remitente, TV 10 se haya establecido en el Gran Ducado de Luxemburgo con el fin de eludir la legislación neerlandesa no excluye que sus emisiones puedan considerarse servicios con arreglo al Tratado. En efecto, dicha cuestión es distinta de la de cuáles son las medidas que un Estado miembro está autorizado a adoptar para impedir que el prestador de servicios establecido en otro Estado miembro eluda su legislación interna. En efecto, este otro problema es el objeto de la segunda cuestión del órgano jurisdiccional remitente.

16 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el concepto de «prestación de servicios» contemplado en los artículos 59 y 60 del Tratado incluye la difusión, a través de operadores de redes de distribución por cable establecidos en un Estado miembro, de programas televisados ofrecidos por un organismo de radiodifusión establecido en otro Estado miembro, aun cuando dicho organismo se haya establecido en éste con el fin de eludir la legislación aplicable en el Estado receptor a los organismos nacionales de radiodifusión.

Sobre la cuestión de la conformidad a Derecho de determinadas restricciones a la libre prestación de servicios

17 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende, fundamentalmente, saber si las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado

miembro asimile a un organismo de radiodifusión nacional un organismo de radiodifusión constituido conforme a la legislación de otro Estado miembro y establecido en dicho Estado, pero cuyas actividades están entera o principalmente orientadas hacia el territorio del primer Estado miembro, cuando tal establecimiento se produjo para permitir a dicho organismo eludir las normas que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio del primer Estado.

18 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, como declaró el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec. p. I-4007), apartados 22 y 23, y Comisión/Países Bajos (C-353/89, Rec. p. I-4069), apartados 3, 29 y 30, así como en la sentencia de 3 de febrero de 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Rec. p. I-487), apartado 9, la Mediawet tiene por objeto establecer un sistema de radiodifusión y de televisión de carácter pluralista y no comercial, y se inscribe en una política cultural que tiene por finalidad salvaguardar, en el sector audiovisual, la libertad de expresión de las diferentes corrientes, especialmente sociales, culturales, religiosas o filosóficas existentes en los Países Bajos.

19 Además, de estas tres sentencias se deduce que dichos objetivos de política cultural constituyen objetivos de interés general que un Estado miembro puede legítimamente perseguir elaborando de manera apropiada el Estatuto de sus propios organismos de radiodifusión.

20 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en relación con el artículo 59 del Tratado, relativo a la libre prestación de servicios, que no se puede negar a un Estado miembro el derecho a adoptar las medidas destinadas a impedir que las libertades garantizadas por el Tratado sean utilizadas por un prestador de servicios, cuya actividad esté entera o principalmente orientada hacia su territorio, para eludir las normas que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio de dicho Estado (véase la sentencia Van Binsbergen, antes citada).

21 De ello se deduce que un Estado miembro puede considerar como organismo nacional de radiodifusión a un organismo de radio y de televisión que se instale en otro Estado miembro con el fin de prestar en éste servicios destinados a su territorio, ya que dicha medida tiene por objeto impedir que, amparándose en el ejercicio de las libertades garantizadas por el Tratado, los organismos que se instalen en otro Estado miembro puedan eludir de forma abusiva las obligaciones que derivan de la legislación nacional, en el presente asunto las relativas al contenido pluralista y no comercial de los programas.

22 En estas circunstancias, no se puede considerar incompatible con lo dispuesto en los artículos 59 y 60 del Tratado la asimilación de tales organismos a organismos nacionales.

23 No obstante, el órgano jurisdiccional nacional se ha planteado si tal asimilación no pone en peligro el derecho a la libertad de expresión que garantizan los artículos 10 y 14 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

24 A este respecto procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, los derechos fundamentales, entre los que figuran los garantizados por el citado Convenio, forman parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto asegura el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, apartado 41, y de 25 de julio de 1991, Comisión/Países Bajos, antes citada).

25 Ahora bien, en el apartado 30 de la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró que el mantenimiento del pluralismo que pretende garantizar la política audiovisual neerlandesa tiene por objeto proteger la diversidad de opiniones y, por lo tanto, la libertad de expresión que, precisamente, pretende proteger dicho Convenio.

26 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión que las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro asimile a un organismo de radiodifusión nacional un organismo de radiodifusión constituido conforme a la legislación de otro Estado miembro y establecido en dicho Estado, pero cuyas actividades están entera o principalmente orientadas hacia el territorio del primer Estado miembro, cuando tal establecimiento se produjo para permitir a dicho organismo eludir las normas que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio del primer Estado.

Costas

27 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, francés y neerlandés, y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Raad van State (Países Bajos) mediante resolución de 11 de mayo de 1992, declara:

1) El concepto de «prestación de servicios» contemplado en los artículos 59 y 60 del Tratado CEE incluye la difusión, a través de operadores de redes de

distribución por cable establecidos en un Estado miembro, de programas televisados ofrecidos por un organismo de radiodifusión establecido en otro Estado miembro, aun cuando dicho organismo se haya establecido en éste con el fin de eludir la legislación aplicable en el Estado receptor a los organismos nacionales de radiodifusión.

2) Las disposiciones del Tratado CEE relativas a la libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro asimile a un organismo de radiodifusión nacional un organismo de radiodifusión constituido conforme a la legislación de otro Estado miembro y establecido en dicho Estado, pero cuyas actividades están entera o principalmente orientadas hacia el territorio del primer Estado miembro, cuando tal establecimiento se produjo para permitir a dicho organismo eludir las normas que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio del primer Estado.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de octubre de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.C. Moitinho de Almeida