

Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 3133/2004/JMA contra la Comisión Europea

Decisión

Caso 3133/2004/JMA - Abierto el 21/12/2004 - Decisión de 12/01/2006

La reclamación se refería a la decisión de la Comisión de archivar una queja en la que el demandante alegaba que la legislación española para la aplicación de la Directiva 89/552/CEE [1], concretamente la Ley 22/1999, no contenía la obligación contemplada en el artículo 22 de la Directiva, según la cual las emisiones de televisión no deben incluir programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de violencia gratuita, como es el caso, según el demandante, de las corridas de toros.

La Comisión argumentó que consideraba que todas las obligaciones de la Directiva se habían transpuesto correctamente a la Ley 22/1999 y que el artículo 17 de la Ley refleja plenamente las obligaciones establecidas en el artículo 22 de la Directiva. Indicó que, aunque la legislación española no incluyera una referencia explícita a la violencia gratuita, dicho concepto, así como el de la pornografía, se mencionan en la Directiva únicamente con el fin de ilustrar los contenidos de un programa televisivo que podría perjudicar seriamente el desarrollo de los menores. No obstante, a juicio de la Comisión, el ámbito de aplicación de dicha disposición no se limita a los dos aspectos concretos mencionados, sino que asimismo puede englobar otras situaciones.

El Defensor del Pueblo señaló que el artículo 22 de la Directiva prohíbe explícitamente que los Estados miembros permitan a los organismos de radiodifusión que operen dentro de su territorio la emisión de programas televisivos que puedan perjudicar seriamente el desarrollo de los menores. Sin embargo, en la Directiva no figura una definición de los tipos concretos de programas que los Estados miembros deben considerar perjudiciales para el desarrollo de los menores, aunque sí menciona como ejemplos que deben incluirse en dicha categoría aquellos que contengan pornografía o violencia gratuita. Recordando el apartado 3 del artículo 249 del Tratado CE y la jurisprudencia de los tribunales comunitarios, el Defensor del Pueblo afirmó que la incorporación de una directiva en el derecho de un Estado miembro no exige necesariamente que sus disposiciones sean repetidas formal y textualmente por la norma nacional de desarrollo, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, si éste garantiza de forma efectiva la aplicación de la Directiva.



El Defensor del Pueblo señaló que el artículo 22 de la Directiva y la norma española que lo ha incorporado, esto es, el artículo 17 de la Ley 22/1999, son casi idénticos, con la única salvedad de que la Ley española no menciona específicamente programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Del análisis efectuado por la Comisión sobre la suficiencia de la transposición se desprende que todo programa que contenga escenas de pornografía o violencia gratuita perjudicaría el desarrollo de los menores, por lo que debería incluirse dentro del ámbito de aplicación de la disposición española de transposición. Teniendo en cuenta la redacción y el ámbito de aplicación de las disposiciones mencionadas, el Defensor del Pueblo considera que la posición de la Comisión es razonable. Por tanto, el Defensor del Pueblo ha llegado a la conclusión de que la decisión de la Comisión de no iniciar un procedimiento de infracción contra las autoridades españolas y de archivar, en consecuencia, la queja formal presentada por el demandante es, asimismo, razonable.

[1] Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DO 1989 L 298, p. 23.

Estrasburgo, 12 de enero de 2006

Estimado Señor C.,

El 18 de octubre de 2004 remitió Ud. una reclamación al Defensor del Pueblo contra la Comisión Europea en nombre de la «Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales» (ANPBA). En ella denunciaba que la Comisión no había considerado de manera adecuada las alegaciones formuladas en su queja formal a esa institución, registrada con la referencia 2003/5164.

El 21 de diciembre de 2004 informé al Presidente de la Comisión acerca de su reclamación y le pedí que presentara un informe al respecto. El 1 de abril de 2005 recibí el informe de la Comisión. Éste le fue remitido invitándole a que hiciera las observaciones que estimara oportunas. El 31 de mayo de 2005 me remitió Ud. sus observaciones.

Me dirijo a usted para darle a conocer los resultados de las investigaciones efectuadas. Le presento mis disculpas por el prolongado plazo que ha precisado el trámite de su reclamación.

Para evitar equívocos, es importante recordar que el Tratado CE faculta al Defensor del Pueblo Europeo a investigar posibles casos de mala administración únicamente en la acción de las instituciones y órganos comunitarios. El Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo establece que no podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna otra autoridad o persona.

La investigación del Defensor del Pueblo en relación con su reclamación se ha centrado por tanto en averiguar si hubo indicios de mala administración en la acción de la Comisión Europea.



RECLAMACIÓN

Los hechos, según el demandante, son, en síntesis, los siguientes:

Reclamación 1770/2004/JMA

El 9 de junio de 2004, el demandante presentó reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, que fue registrada con la referencia 1770/2004/(BF)JMA. En ella, el explicaba que, el 16 de octubre de 2003, había presentado una queja a la Comisaria de Cultura, Sra. Viviane Reding, en nombre de la «Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales» (ANPBA). En su queja, afirmaba que las autoridades españolas permitían la emisión de corridas de toros en horario infantil, lo que constituía una infracción 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 (1) [«Directiva 89/552/CEE»]. El demandante se refería a las obligaciones contenidas en el artículo 22 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de violencia gratuita. Dicha prohibición se extiende asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo de los menores, salvo que se garantice que éstos no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones. El demandante señalaba que al modificarse la legislación española por la que se había transpuesto originalmente la Directiva –es decir, al adoptarse la Ley 22/1999, de modificación de la Ley 25/1994–, las disposiciones en vigor en este ámbito ya no hacían referencia explícita a la violencia gratuita.

Tras la respuesta de la Sra. Reding, de fecha de 28 de octubre de 2003, el 17 de noviembre de 2003 la Secretaría General de la Comisión informó al demandante de que su queja se había registrado con la referencia 2003/5164. El 18 de marzo de 2004, el demandante envió una carta a la Comisión en la que aportaba información adicional. No recibió acuse de recibo de dicha carta. Tras tener noticia de que las autoridades españolas habían solicitado a la Comisión que no prosiguiera su investigación sobre la queja, el demandante escribió a la a la Secretaría General de la Comisión el 16 de abril de 2004. En ausencia de una respuesta a su correo electrónico por parte de la institución, el demandante presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo en la que alegaba que la Comisión no había respondido a su solicitud de información relativa al trámite de su queja.

En vista de la naturaleza del problema, el Defensor del Pueblo se puso en contacto con los servicios competentes de la Comisión. El 29 de junio de 2004 estos servicios le informaron de que se había enviado una respuesta al demandante el 28 de junio de 2004. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo consideró que la Comisión había adoptado las medidas necesarias para solucionar el asunto y lo archivó el 20 de julio de 2004.

Reclamación 3133/2004/JMA

El 18 de octubre de 2004, el demandante escribió de nuevo al Defensor del Pueblo. En la carta explicaba que la Comisión le había solicitado el 28 de junio de 2004 que enviara la



documentación probatoria de que dispusiera, de modo que sus servicios pudieran examinar toda la información disponible y adoptar una decisión final sobre el asunto. El demandante había respondido a dicha solicitud mediante carta de 22 de julio de 2004. El 20 de agosto de 2004, la Comisión le informó por escrito que no consideraba que la situación constituyera una infracción de la legislación comunitaria. La carta de la Comisión, firmada por el Sr. van der Pas, Director General de Educación, afirmaba que las autoridades españolas habían justificado la emisión de corridas de toros sobre la base de que tales espectáculos forman parte de la tradición cultural española. La Comisión estimaba que dicha explicación era razonable, ya que la excepción cultural está reconocida en el artículo 151 del Tratado CE y en los correspondientes considerandos de la Directiva 89/552/CEE. En lo que respecta a la legislación española de transposición de la Directiva, la Comisión consideraba que el texto de la Ley 22/1999 incorporaba correctamente las obligaciones de la Directiva. El 16 de septiembre de 2004, los servicios de la Comisión informaron al demandante de su intención de proponer que la Comisión archivara el asunto, a menos que pudiera enviar documentación adicional.

En su reclamación al Defensor del Pueblo, el demandante alegaba que la posición de la Comisión no era razonable y que no se sustentaba en un análisis jurídico adecuado de las disposiciones españolas para la transposición de la Directiva, a la luz de lo establecido en la misma. Subrayaba que la legislación española más reciente, a saber, la Ley 22/1999, no transponía adecuadamente el artículo 22 de la Directiva, ya que no incluía el concepto de «violencia gratuita». En cambio, la legislación nacional que inicialmente transpuso la Directiva, -Ley 25/1994-, incluía específicamente este concepto. El demandante afirmaba que la Directiva, en particular su artículo 3, apartado 1, faculta a los Estados miembros para establecer prohibiciones o normas más estrictas o detalladas, pero no contempla la adopción de disposiciones más permisivas.

El demandante alegaba, en suma, que la decisión de la Comisión de dar por concluido el examen de su queja formal no tenía en cuenta sus argumentos de que la legislación española de transposición de la Directiva 89/552/CEE no contenía la obligación de que las emisiones de televisión no incluyeran programas que pudieran perjudicar seriamente el desarrollo de los menores y, en particular, programas que incluyeran escenas de violencia gratuita.

INVESTIGACIÓN

Informe de la Comisión

En su informe, la Comisión explicó los antecedentes del asunto y se refirió a la correspondencia mantenida con el demandante. Aludió, en particular, a los argumentos expuestos en las cartas de 20 de agosto y 16 de septiembre de 2004 emitidas por sus servicios.

La Comisión señaló que la principal alegación del demandante en su queja de 16 de octubre de 2003 consistía en que la emisión de corridas de toros por parte de las emisoras españolas en horario infantil constituía una infracción del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 89/552/CEE, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyen programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, -por la elección de la hora de



emisión o mediante toda clase de medidas técnicas-, que dichos menores no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones. Dicha disposición no hace referencia a la violencia gratuita, que sólo se contempla en el primer apartado del artículo 22.

En cuanto a la correspondencia entre la Directiva y la legislación española de transposición, a saber, la Ley 22/1999, la Comisión indicó que consideraba que todas las obligaciones de la Directiva se habían transpuesto correctamente a la legislación española. Afirmó que el artículo 17 de la Ley 22/1999 refleja las obligaciones establecidas en el artículo 22 de la Directiva. Asimismo, la Comisión afirmó que, aunque la legislación española no incluyera una referencia explícita a la violencia gratuita, dicho concepto, así como el de la pornografía, se mencionan en el artículo 22, apartado 1, de la Directiva únicamente con el fin de ilustrar los contenidos de un programa televisivo que podría perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. A juicio de la Comisión, no obstante, el ámbito de aplicación de dicha disposición no se limita a los dos aspectos concretos mencionados, sino que asimismo puede englobar otras situaciones. Tal como manifestó en su carta de 20 de agosto de 2004, la Comisión consideraba, de conformidad con el principio de subsidiariedad, que corresponde a los Estados miembros definir las situaciones en las que deben aplicarse las obligaciones derivadas del artículo 22, apartado 1, de la Directiva. Haciendo uso de dicha facultad, las autoridades españolas habían llegado a la conclusión de que la anterior disposición no sería de aplicación a las corridas de toros puesto que tales espectáculos forman parte de la tradición cultural española. La Comisión señaló que, en caso de que otros Estados miembros no estuvieran de acuerdo con el punto de vista de las autoridades españolas, podrían limitar la emisión del programa en cuestión dentro de su territorio, aplicando el procedimiento expuesto en el artículo 2 bis de la Directiva.

Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión afirmó que sus servicios habían obrado correctamente al proponer que la institución archivara la queja y que, por tanto, no se había producido un caso de mala administración.

Observaciones del demandante

En sus observaciones, el demandante reiteró las alegaciones realizadas en su reclamación.

Subrayó que la interpretación de la Directiva por parte de la Comisión no le parecía correcta y que las disposiciones recogidas en su artículo 22, apartado 1, eran de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados miembros. En consecuencia, la legislación española de transposición de la Directiva no podía ignorar el concepto de violencia gratuita establecido en la disposición mencionada.

DECISIÓN

1 Evaluación por parte de la Comisión de las alegaciones del demandante

1.1 En su reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, el demandante alega que la decisión de la Comisión de dar por concluido el examen de su queja formal no tuvo en cuenta los argumentos presentados, según los cuales la legislación española de transposición de la Directiva 89/552/CEE no contiene la obligación de que las emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de violencia gratuita.



El demandante subraya que la más reciente legislación española para la transposición de la Directiva 89/552/CEE, a saber, la Ley 22/1999, no desarrolla adecuadamente el artículo 22 de la Directiva, al no incluir el concepto de «violencia gratuita». El demandante afirma que la Directiva, en particular su artículo 3, apartado 1, faculta a los Estados miembros a establecer prohibiciones o normas más estrictas o detalladas, si bien excluye la posible adopción de disposiciones más permisivas.

1.2 La Comisión argumenta que la legislación española ha transpuesto correctamente todas las obligaciones de la Directiva y, en particular, que el artículo 17 de la Ley 22/1999 contiene las obligaciones establecidas en el artículo 22 de la Directiva. Asimismo, la Comisión considera que, aunque la legislación española no incluye una referencia explícita al término de violencia gratuita, dicho concepto, así como el de pornografía, se mencionan en el artículo 22, apartado 1, de la Directiva con el único fin de ilustrar los contenidos de un programa televisivo que podría perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. A juicio de la Comisión, el ámbito de aplicación de dicha disposición no se limita a los dos aspectos concretos mencionados, sino que asimismo puede englobar otras situaciones.

A juicio de la Comisión, de conformidad con el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros definir las situaciones en las que deberían aplicarse las obligaciones derivadas del artículo 22, apartado 1, de la Directiva. En uso de dicha facultad, la comisión recuerda que las autoridades españolas han llegado a la conclusión de que la emisión de corridas de toros no determina la aplicación de la disposición expuesta, ya que tales espectáculos forman parte de la tradición cultural española.

1.3 De modo preliminar, el Defensor del Pueblo desea señalar que la correspondencia entre la Comisión y el demandante se refiere a dos aspectos: la cuestión de si la legislación española transpone adecuadamente las disposiciones de la Directiva 89/552/CEE, 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) , y la cuestión de cómo se debería aplicar a la emisión de corridas de toros la legislación pertinente. No obstante, la reclamación del demandante al Defensor del Pueblo se refiere únicamente a la primera de las dos cuestiones, esto es, a la adecuación de la transposición de la directiva en el derecho español. Por consiguiente, la investigación del Defensor del Pueblo se ha centrado únicamente en dicha cuestión.

1.4 El Defensor del Pueblo señala que el asunto en cuestión plantea dudas de interpretación relativas al ámbito de aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva. Tal como se enuncia en el considerando 13 de su preámbulo, la Directiva establece las disposiciones mínimas necesarias para garantizar la libre difusión de las emisiones en la UE. Los considerandos de la Directiva, no obstante, reconocen también que la independencia de la evolución cultural de los Estados miembros y la diversidad cultural de la Comunidad quedarán así preservadas.

El artículo 2, apartado 2, de la Directiva establece que los Estados miembros garantizarán la



libertad de recepción y no obstaculizarán la retransmisión en sus territorios de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva. No obstante, los Estados miembros podrán suspender la retransmisión de emisiones televisadas, siempre que se cumplan las condiciones y se siga el procedimiento establecido en el artículo 2, apartado 3.

El artículo 3, apartado 1, faculta a los Estados miembros a establecer prohibiciones o normas más estrictas o más detalladas respecto a los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia.

El capítulo V de la Directiva, relativo a la protección de los menores, establece en su artículo 22 que:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Esta disposición se extenderá asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que dichos menores en el campo de difusión no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones.

Los Estados miembros velarán asimismo para que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.»

1.5 El Defensor del Pueblo constata que la anterior disposición prohíbe explícitamente que los Estados miembros permitan a los organismos de radiodifusión que operen dentro de su territorio la emisión de programas televisivos que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores. La Directiva no contiene, sin embargo, una definición de los tipos concretos de programas que los Estados miembros deben considerar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores, aunque sí menciona como ejemplos a incluir en la anterior categoría aquellos que contengan pornografía o violencia gratuita.

Se trata, por tanto, de determinar si las referencias que la Directiva hace de la pornografía o la violencia gratuita constituyen obligaciones individuales que los Estados miembros deben transponer literalmente a su legislación nacional.

1.6 La naturaleza jurídica de la Directiva y de sus obligaciones viene establecido por el artículo 249, apartado 3, del Tratado CE:

«La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.»

Tal y como los tribunales comunitarios han establecido reiteradamente, la incorporación de una directiva en el derecho de un Estado miembro no exige necesariamente que sus disposiciones



sean repetidas formal y textualmente por la norma nacional de desarrollo, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, si éste garantiza de forma efectiva la aplicación de la Directiva (3) . Por otra parte, los Estados miembros gozan de poder discrecional para elegir la forma en que transponen una Directiva, siempre que garanticen que su eficaz aplicación, a la luz de sus objetivos (4) .

1.7 Sobre la base de la información aportada en el curso de la investigación, las autoridades españolas transpusieron las disposiciones de la Directiva mediante la Ley 25/1994, de 12 de julio, posteriormente modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. Las obligaciones del artículo 22 de la Directiva fueron incorporadas en el artículo 17 de esta última Ley 22/1999, de 7 de junio, que establece:

«1. Las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

2. La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, de aquéllos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita sólo podrá realizarse entre las veintidós y las seis horas y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos.»

1.8 El Defensor del Pueblo constata que el artículo 22 de la Directiva y la norma española que lo ha incorporado, esto es, el artículo 17 de la Ley 22/1999, de 7 de junio, son casi idénticos en lo que respecta a los menores, con la única salvedad de que la Ley española no menciona específicamente programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. A la luz del análisis efectuado por la Comisión sobre la idoneidad de la transposición, y tal como ha expuesto anteriormente en el apartado 1.2 de esta decisión, se desprende que cualquier programa que contenga escenas de pornografía o violencia gratuita perjudicaría el desarrollo físico, mental o moral de los menores, por lo que debería incluirse dentro del ámbito de aplicación de la disposición española de transposición. Teniendo en cuenta la redacción y el ámbito de aplicación de las disposiciones mencionadas, el Defensor del Pueblo considera que la posición de la Comisión es razonable.

En vista de las razones expuestas, el Defensor del Pueblo ha llegado a la conclusión que la decisión de la Comisión de no iniciar un procedimiento de infracción contra las autoridades españolas y de archivar, en consecuencia, la queja formal presentada por el demandante es asimismo razonable.

1.9 De la información aportada en el curso de la investigación se desprende que la Comisión hizo mención a los argumentos anteriores para justificar su posición, no sólo en su informe al Defensor del Pueblo, sino asimismo en la carta que remitió al demandante el 20 de agosto de 2004, en la que anunciaba la posición de sus servicios en relación con el asunto en cuestión.

1.10 Habida cuenta de lo expuesto en los apartados 1.8 y 1.9, el Defensor del Pueblo concluye



que la Comisión actuó dentro de los límites de su autoridad legal al decidir que no procedía iniciar un procedimiento de infracción contra las autoridades españolas y que ofreció al demandante una justificación razonable de su decisión. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo no halla indicios de mala administración.

2 Conclusión

Sobre la base de las investigaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo acerca de este asunto, no se observa mala administración por parte de la Comisión. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo archiva el asunto.

El Presidente de la Comisión será también informado de esta decisión.

Le saluda atentamente,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) DO L 298 de 1989, p. 23.

(2) DO L 298 de 1989, p. 23.

(3) Asunto C-58/02 *Comisión contra Reino de España* [2004] Rec. 0000, apartado 26 (véase la jurisprudencia mencionada en éste, asunto 29/84 *Comisión contra Alemania* [1985] ECR 1661, apartado 23, asunto 247/85 *Comisión contra Bélgica* [1987] Rec. 3029, apartado 9, y asunto C-217/97 *Comisión contra Alemania* [1999] Rec. I-5087, apartado 31).

(4) Asunto 48/75 Referencia para una sentencia preliminar, Jean Noël Royer [1976] Rec. 00497, apartado 518.