

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no caso 3133/2004/JMA - Avaliação pela Comissão da legislação espanhola relativa à transmissão televisiva de touradas

Decisão

Caso 3133/2004/JMA - Aberto em 21/12/2004 - Decisão de 12/01/2006

A queixa dizia respeito à decisão da Comissão de arquivar uma queixa formal em que o queixoso alegava que a lei espanhola de transposição da Directiva 89/552/CEE [1], nomeadamente, o Estatuto 22/1999, não contém a obrigação estabelecida no artigo 22.º da Directiva, segundo o qual as emissões de televisão não devem incluir programas susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de violência gratuita, o que, na opinião do queixoso, é o caso das touradas.

A Comissão contrapôs que todas as obrigações da Directiva tinham sido correctamente transpostas pelo Estatuto 22/1999 e que o artigo 17.º do Estatuto reflectia inteiramente as obrigações do artigo 22.º da Directiva. Considerou que, embora a legislação espanhola não faça referência explícita a violência gratuita, este conceito, tal como o de pornografia, é mencionado na Directiva apenas a título de exemplo de conteúdos de programas de televisão susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento dos menores. No entender da Comissão, porém, o âmbito desta disposição não se limita a esses dois aspectos específicos, podendo igualmente abranger outras situações.

O Provedor de Justiça observou que o artigo 22.º da Directiva proíbe explicitamente os Estados-Membros de permitirem que os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição emitam programas de televisão susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento dos menores. No entanto, a Directiva não contém uma definição dos tipos específicos de programas que os Estados-Membros devem considerar susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento dos menores, se bem que mencione como exemplos a incluir nesta categoria os que envolvam pornografia ou violência gratuita. Invocando o n.º 3 do artigo 249.º do Tratado CE e a jurisprudência dos tribunais da Comunidade, o Provedor de Justiça



declarou que a transposição de uma directiva para o direito nacional não exige necessariamente que as disposições da directiva sejam reproduzidas exactamente nos mesmos termos numa disposição jurídica específica do direito nacional, uma vez que o contexto jurídico geral pode ser suficiente, desde que assegure, de facto, a plena aplicação da directiva de forma clara e precisa.

O Provedor de Justiça considerou que o artigo 22.º da Directiva e a sua disposição de aplicação no direito espanhol, nomeadamente o artigo 17.º do Estatuto 22/1999, eram quase idênticos, à excepção do facto de a lei espanhola não mencionar especificamente programas que contenham pornografia ou violência gratuita. Tal como consta da análise feita pela Comissão da adequação dessa transposição, qualquer programa contendo pornografia ou violência gratuita prejudicaria seguramente o desenvolvimento dos menores, pelo que cairia sob a alçada da disposição de aplicação espanhola. Tendo em conta a redacção e o âmbito das supracitadas disposições, o Provedor de Justiça considerou que a posição da Comissão se afigurava razoável. O Provedor de Justiça concluiu, portanto, que a decisão da Comissão de não instaurar um processo por infracção contra as autoridades espanholas e, por conseguinte, de arquivar a queixa formal apresentada pelo queixoso se afigurava razoável.

[1] Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva, JO 1989 L 298, p. 23.

Estrasburgo, 12 de janeiro de 2006
Ex.mo Senhor C.,

Em 18 de outubro de 2004, apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu contra a Comissão Europeia, em nome da organização «Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales» (ANPBA). A sua queixa dizia respeito ao alegado facto de a Comissão não ter tido devidamente em conta as alegações formuladas numa queixa formal que tinha apresentado a essa instituição e que tinha sido registada com o número de processo 2003/5164.

Em 21 de dezembro de 2004, informei o Presidente da Comissão desta queixa e pedi-lhe que apresentasse um parecer. Em 1 de abril de 2005, a Comissão enviou-me o seu parecer, que lhe transmiti com um convite para apresentar observações. Em 31 de maio de 2005, enviou-me as suas observações.

Escrevo agora para informá-lo sobre os resultados das investigações que foram feitas. Peço desculpa pelo tempo que demorou a tratar do caso.

Para evitar mal-entendidos, é importante recordar que o Tratado CE habilita o Provedor de Justiça Europeu a investigar eventuais casos de má administração apenas nas atividades das instituições e organismos comunitários. O Estatuto do Provedor de Justiça Europeu prevê



especificamente que nenhuma ação de qualquer outra autoridade ou pessoa pode ser objeto de queixa junto do Provedor de Justiça.

Por conseguinte, os inquéritos do Provedor de Justiça à sua queixa foram orientados para examinar se houve má administração nas atividades da Comissão Europeia.

QUANTO À QUEIXA

De acordo com o autor da denúncia, os factos do processo são, em resumo, os seguintes:

Queixa 1770/2004/JMA

Em 9 de junho de 2004, o queixoso tinha apresentado uma queixa anterior ao Provedor de Justiça Europeu, registada com o número 1770/2004/JMA. Na sua queixa, o queixoso explicou que, em 16 de outubro de 2003, tinha apresentado uma queixa à Comissária Vivian Reding, responsável pela cultura, em nome da organização «Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales» (ANPBA). Na sua queixa, o queixoso alegou que as autoridades espanholas autorizavam a difusão de espetáculos de touradas em momentos em que as crianças podiam assistir televisão, em violação da Diretiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de atividades de radiodifusão televisiva (1) [a seguir «Diretiva 89/552/CEE»]. O queixoso referiu-se às obrigações consagradas no artigo 22.º da diretiva, que obriga os Estados-Membros a tomarem medidas para garantir que as emissões televisivas não incluam programas suscetíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, em especial os que envolvem violência gratuita. Esta proibição estende-se igualmente a outros programas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento de menores, exceto nos casos em que seja assegurado que os menores no domínio da transmissão não irão normalmente ouvir ou ver essas emissões. O queixoso observou que, na sequência de uma alteração das normas espanholas originais de transposição da Diretiva 22/1999, que alterou o Estatuto 25/1994, as regras espanholas aplicáveis não fazem qualquer referência explícita à violência gratuita.

Na sequência da resposta da Sra. Reding de 28 de outubro de 2003, o Secretariado-Geral da Comissão informou o queixoso, em 17 de novembro de 2003, de que a sua queixa tinha sido registada com o número de processo 2003/5164. Em 18 de março de 2004, o autor da denúncia enviou uma carta à Comissão com informações adicionais. Não recebeu um aviso de receção da presente carta. Tendo tomado conhecimento de que as autoridades espanholas solicitavam à Comissão que não prosseguisse o seu inquérito sobre a denúncia, o queixoso escreveu à instituição em 16 de abril de 2004. Na ausência de resposta à sua mensagem de correio eletrónico ao Secretariado-Geral da Comissão, o queixoso apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça, alegando que a Comissão não tinha respondido aos seus pedidos de informações sobre o tratamento da sua queixa.

Tendo em conta a natureza do problema, o Provedor de Justiça contactou informalmente os serviços competentes da Comissão que, em 29 de junho de 2004, o informaram de que tinha sido enviada uma resposta ao queixoso em 28 de junho de 2004. Por conseguinte, o Provedor



de Justiça considerou que a Comissão tinha tomado medidas para resolver a questão e encerrou o caso em 20 de julho de 2004.

Queixa 3133/2004/JMA

Em 18 de outubro de 2004, o queixoso escreveu novamente ao Provedor de Justiça. Nessa carta, explicou que, em 28 de junho de 2004, a Comissão lhe tinha pedido que apresentasse todos os elementos de prova de que pudesse dispor, para que os seus serviços pudessem rever todas as informações disponíveis e tomar uma decisão final sobre o caso. O autor da denúncia respondeu a este pedido por carta de 22 de julho de 2004. Em 20 de agosto de 2004, a Comissão informou-o, por carta, de que não considerava a situação contrária ao direito da União. A carta da Comissão, assinada pelo Sr. van der Pas, diretor-geral da Educação, indicava que as autoridades espanholas tinham justificado a difusão de espetáculos de touros com o fundamento de que acontecimentos deste tipo faziam parte da tradição cultural espanhola. A Comissão considerou que esta explicação era razoável, uma vez que a exceção cultural era reconhecida no artigo 151.º CE e nos considerandos pertinentes da Diretiva 89/552/CEE. No que diz respeito à legislação espanhola de transposição, a Comissão considerou que o texto do Estatuto espanhol 22/1999 parecia ter transposto corretamente as obrigações da diretiva. Em 16 de setembro de 2004, os serviços da Comissão informaram o autor da denúncia da sua intenção de propor à Comissão que encerrasse o processo, a menos que este pudesse apresentar elementos de prova adicionais.

O autor da denúncia alegou que a posição da Comissão não era razoável e não era apoiada por uma análise jurídica adequada das disposições da legislação espanhola de transposição à luz da diretiva. Sublinhou que a legislação espanhola mais recente para a aplicação da Diretiva 89/552/CE, ou seja, o Estatuto 22/1999, não tinha transposto corretamente o artigo 22.º da diretiva porque não incluía o conceito de «violência gratuita». Em contrapartida, a legislação nacional anterior (Estatuto 25/1994) tinha especificamente incluído este conceito. O autor da denúncia alegou que a diretiva, em especial o n.º 1 do artigo 3.º, apenas permite que os Estados-Membros estabeleçam regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas, mas não prevê a inclusão de disposições menos rigorosas.

O queixoso alega, em resumo, que a decisão da Comissão de encerrar a sua queixa formal não teve devidamente em conta a sua alegação de que a legislação espanhola para a aplicação da Diretiva 89/552/CEE não previa a obrigação de as emissões televisivas não incluírem qualquer programa suscetível de prejudicar gravemente o desenvolvimento de menores, em especial programas que envolvam violência gratuita.

O INQUÉRITO

Parecer da Comissão

No seu parecer, a Comissão explicou, em primeiro lugar, o contexto do processo e descreveu a sua troca de correspondência com o autor da denúncia. Referiu-se, nomeadamente, aos argumentos apresentados nas cartas dos seus serviços de 20 de agosto e 16 de setembro de 2004.

A Comissão observou que a principal alegação do queixoso na sua denúncia à Comissão de



16 de outubro de 2003 era a de que a difusão de espetáculos de touradas pelos canais de televisão espanhóis, quando as crianças eram suscetíveis de assistir ao programa, constituía uma violação do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 89/552/CEE, que obriga os Estados-Membros a tomar as medidas adequadas para garantir que as emissões televisivas dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam programas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, exceto se for assegurado, através da seleção da hora da emissão ou de qualquer medida técnica, que os menores na área de transmissão não ouvem ou veem normalmente tais emissões. Esta disposição não faz qualquer referência à violência gratuita, que só é contemplada no primeiro parágrafo do artigo 22.º.

No que respeita à correspondência entre a diretiva e a legislação espanhola de transposição, ou seja, o Estatuto 22/1999, a Comissão considerou que todas as obrigações da diretiva tinham sido corretamente transpostas para a legislação espanhola. Alegou que o artigo 17.º do Estatuto espanhol 22/1999 refletia plenamente as obrigações previstas no artigo 22.º da diretiva. A Comissão alegou que, apesar de a legislação espanhola não incluir uma referência à violência gratuita, este conceito, bem como o de pornografia, são mencionados no n.º 1 do artigo 22.º da diretiva apenas para ilustrar o conteúdo de um programa de televisão suscetível de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. No entanto, na opinião da Comissão, o âmbito de aplicação desta disposição não se limita a estes dois aspetos específicos, podendo também abranger outras situações. Tal como referido na sua carta de 20 de agosto de 2004, a Comissão considerou que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, cabe aos Estados-Membros definir as situações em que devem ser aplicadas as obrigações previstas no n.º 1 do artigo 22.º da diretiva. No uso deste poder, as autoridades espanholas concluíram que os espetáculos de tourada não desencadeiam a aplicação da disposição acima referida, uma vez que estes eventos fazem parte da tradição cultural espanhola. A Comissão observou que, se outros Estados-Membros discordassem do ponto de vista das autoridades espanholas, poderiam restringir a difusão do programa em causa ao seu território recorrendo ao procedimento previsto no artigo 2.º - A da diretiva.

Tendo em conta o que precede, a Comissão alegou que os seus serviços tinham agido corretamente quando propuseram que a Comissão encerrasse a denúncia e que, por conseguinte, não tinha havido má administração.

Observações do queixoso

Nas suas observações, o queixoso reiterou as alegações feitas na sua queixa.

Sublinhou que a interpretação da diretiva pela Comissão não era correta e que as referências feitas no artigo 22.º, n.º 1, da diretiva eram vinculativas para os Estados-Membros. Por conseguinte, a legislação espanhola para a transposição da diretiva não podia ignorar o conceito de violência gratuita previsto na referida disposição.

DECISÃO

1 Avaliação pela Comissão da alegação feita pelo autor da denúncia

1.1 Na sua queixa ao Provedor de Justiça, o queixoso alega que a decisão da Comissão de encerrar a sua queixa formal não teve devidamente em conta a sua alegação de que a



legislação espanhola para a aplicação da Diretiva 89/552/CEE não previa a obrigação de as emissões televisivas não incluírem qualquer programa suscetível de prejudicar gravemente o desenvolvimento de menores, em especial programas que envolvam violência gratuita.

O queixoso observa que a legislação espanhola mais recente para a aplicação da Diretiva 89/552/CEE, ou seja, o Estatuto 22/1999, não tinha transposto corretamente o artigo 22.º da diretiva, excluindo uma referência ao conceito de «violência grave». O autor da denúncia alegou que a diretiva, em especial o n.º 1 do artigo 3.º, apenas permite que os Estados-Membros estabeleçam regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas, mas não prevê a inclusão de disposições menos rigorosas.

1.2 A Comissão alega que todas as obrigações da diretiva foram corretamente transpostas pela legislação espanhola e que o artigo 17.º do Estatuto espanhol 22/1999 reflete plenamente as obrigações previstas no artigo 22.º da diretiva. A Comissão considera que, apesar de a legislação espanhola não incluir uma referência à violência gratuita, este conceito, bem como o de pornografia, são mencionados no artigo 22.º, n.º 1, da diretiva apenas para ilustrar o conteúdo de um programa de televisão suscetível de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. No entanto, na opinião da Comissão, o âmbito de aplicação desta disposição não se limita a estes dois aspetos específicos, podendo também abranger outras situações.

A Comissão considerou igualmente que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, cabe aos Estados-Membros definir as situações em que devem ser aplicadas as obrigações previstas no n.º 1 do artigo 22.º da diretiva. No uso deste poder, as autoridades espanholas concluíram que os espetáculos de tourada não desencadeiam a aplicação da disposição acima referida, uma vez que estes eventos fazem parte da tradição cultural espanhola.

1.3 A título preliminar, o Provedor de Justiça recorda que a correspondência entre a Comissão e o queixoso diz respeito tanto à questão de saber se a legislação espanhola transpõe adequadamente as disposições da Diretiva 89/552/CEE, de 3 de outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de atividades de radiodifusão televisiva (2), como à questão de saber como aplicar a legislação pertinente à difusão de touradas. No entanto, a alegação do queixoso ao Provedor de Justiça diz respeito apenas à primeira destas questões, ou seja, à adequação da transposição. Por conseguinte, o inquérito do Provedor de Justiça apenas abordou esta última questão.

1.4 O Provedor de Justiça observa que este caso suscita questões de interpretação relativas ao âmbito de aplicação de uma série de disposições da diretiva. Tal como referido no considerando 13 do seu preâmbulo, a diretiva estabelece as regras mínimas necessárias para garantir a liberdade de transmissão na radiodifusão na UE. No entanto, os considerandos da diretiva reconhecem igualmente que a independência dos desenvolvimentos culturais nos Estados-Membros e a preservação da diversidade cultural na Comunidade permanecem inalteradas.



O n.º 2 do artigo 2.º da diretiva estabelece que os Estados-Membros devem assegurar a liberdade de receção das emissões televisivas e restringir a retransmissão no seu território de emissões televisivas provenientes de outros Estados-Membros por razões que se enquadrem nos domínios coordenados pela diretiva. Todavia, os Estados-Membros podem suspender a retransmissão de emissões televisivas, desde que preencham as condições e sigam o procedimento previsto no n.º 3 do artigo 2.º

Nos domínios abrangidos pela diretiva, o n.º 1 do artigo 3.º permite aos Estados-Membros exigir que os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição estabeleçam regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas.

O capítulo V da diretiva diz respeito à proteção dos menores. Contém uma única disposição, o artigo 22.º, que tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para assegurar que as emissões televisivas de organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição não incluam programas suscetíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, em especial os que envolvam pornografia ou violência gratuita. Esta disposição aplica-se a outros programas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, exceto nos casos em que seja assegurado, pela escolha da hora da emissão ou por qualquer medida técnica, que os menores na área de transmissão não as ouvirão ou verão normalmente.»

Os Estados-Membros assegurarão igualmente que as emissões não contenham qualquer incitamento ao ódio em razão da raça, sexo, religião ou nacionalidade.»

1.5 O Provedor de Justiça observa que a disposição acima referida proíbe explicitamente os Estados-Membros de autorizarem os organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição a difundir programas de televisão suscetíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. A diretiva não contém, no entanto, uma definição dos tipos específicos de programas que os Estados-Membros devem considerar como prejudicando o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, embora mencione os que envolvem pornografia ou violência gratuita como exemplos a incluir nesta categoria.

Por conseguinte, está em causa saber se as referências feitas na diretiva à pornografia ou à violência gratuita constituem obrigações específicas que os Estados-Membros são obrigados a transpor literalmente para a sua legislação de transposição.

1.6 A natureza de uma diretiva e as obrigações dela decorrentes são enunciadas no artigo 249.º, n.º 3, CE:

«A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, mas deixa às autoridades nacionais a escolha da forma e dos meios.»

Segundo jurisprudência constante dos órgãos jurisdicionais comunitários, a transposição de



uma diretiva para o direito nacional não exige necessariamente que as disposições da diretiva sejam transpostas precisamente com os mesmos termos numa disposição jurídica específica e expressa do direito nacional, uma vez que o contexto jurídico geral pode ser suficiente se assegurar efetivamente a plena aplicação da diretiva de forma suficientemente clara e precisa (3) . Além disso, os Estados-Membros dispõem de um poder discricionário para escolher a forma como podem aplicar uma diretiva, desde que assegurem o bom funcionamento da diretiva, tendo em conta os seus objetivos (4) .

1.7 Com base nas informações fornecidas no decurso do inquérito, afigura-se que as autoridades espanholas transpuseram as disposições da diretiva através do Estatuto 25/1994, de 12 de julho, que foi posteriormente alterado pelo Estatuto 22/1999 de 7 de junho. As obrigações previstas no artigo 22.º da diretiva são transpostas para o direito espanhol pelo artigo 17.º do Estatuto 22/1999, de 7 de junho. Esta disposição dispõe que:

As emissões televisivas não incluem qualquer tipo de programas, pontos de vista ou mensagens que possam prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral de menores, nem programas que contenham qualquer incitamento ao ódio em razão da raça, sexo, religião, nacionalidade, opinião ou qualquer outra circunstância pessoal ou social. (2) A difusão de programas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores só será possível entre as 22h00 e as 06h00 do dia seguinte e deve ser precedida de avisos visuais e acústicos sobre o seu conteúdo.

1.8 O Provedor de Justiça observa que o artigo 22.º da diretiva e a sua disposição de transposição para o direito espanhol, a saber, o artigo 17.º do Estatuto espanhol 22/1999, de 7 de junho, são quase idênticos no que se refere às disposições relativas aos menores, exceto que a lei espanhola não menciona especificamente programas que envolvam pornografia ou violência gratuita. O Provedor de Justiça observa que a análise da Comissão sobre a adequação da transposição, tal como referido no ponto 1.2 supra, implica que qualquer programa que envolva pornografia ou violência gratuita prejudicaria certamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores e seria, por conseguinte, abrangido pelo âmbito de aplicação da disposição de execução espanhola. Tendo em conta a redação e o âmbito das disposições acima referidas, o Provedor de Justiça considera que a posição da Comissão parece ser razoável.

Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça considera que a decisão da Comissão de não instaurar processos por infração contra as autoridades espanholas e, por conseguinte, de encerrar a queixa formal apresentada pelo queixoso parece ser razoável.

1.9 Das informações apresentadas no decurso do inquérito, conclui-se que a Comissão se referiu pormenorizadamente aos argumentos acima referidos para justificar a sua posição, não só no seu parecer ao Provedor de Justiça, mas também na sua carta ao queixoso de 20 de agosto de 2004, na qual anunciou a posição dos seus serviços em relação ao processo.

1.10 Tendo em conta as conclusões dos pontos 1.8 e 1.9 supra, o Provedor de Justiça conclui que a Comissão agiu dentro dos limites da sua autoridade jurídica ao decidir não instaurar



processos por infração contra as autoridades espanholas e que deu ao queixoso uma justificação razoável para a sua decisão. Por conseguinte, o Provedor de Justiça não encontra provas de má administração.

2 Conclusão

Com base nos inquéritos do Provedor de Justiça a esta queixa, parece não haver má administração por parte da Comissão. Por conseguinte, o Provedor de Justiça encerra o processo.

O Presidente da Comissão será igualmente informado desta decisão.

Com sinceridade,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) 1989 JO L 298 p. 23.

(2) 1989 JO L 298 p. 23.

(3) Processo C-58/02, *Comissão/Reino de Espanha*, Col. 2004, p. 0000, n.º 26 (ver jurisprudência aí mencionada, Processo 29/84, *Comissão/Alemanha*, Coletânea 1985, p. 1661, n.º 23, Processo 247/85, *Comissão/Bélgica*, Col. 1987, p. 3029, n.º 9, e Processo C-217/97, *Comissão/Alemanha*, Coletânea 1999, p. I-5087, n.º 31).

(4) Processo 48/75 pedido de decisão prejudicial Jean Noël Royer, Coletânea 1976, p. 00497, n.º 518.