mínimo, un 4 % de la superficie correspondiente. Estas disposiciones deben ser interpretadas en el sentido de que, si lo estiman necesario, los Estados miembros pueden decidir libremente, en lo que respecta a su producción interna, un espacio más grande que deba reservarse a dichas menciones y advertencias teniendo en cuenta el nivel de sensibilización del público ante los riesgos de salud relacionados con el consumo del tabaco.

En la medida en que no pueden someter a la misma exigencia a los productos importados de otros Estados miembros que sean conformes a las prescripciones mínimas de la Directiva existe una posibilidad de trato desfavorable para la producción nacional y de desigualdad en las condiciones de competencia, pero ello es inherente a una armonización que se limita a la adopción de prescripciones mínimas.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-11/92 *

I. Marco jurídico

El 13 de noviembre de 1989, el Consejo adoptó la Directiva 89/622/CEE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de etiquetado de los productos del tabaco (DO L 359, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), con el fin de eliminar las divergencias entre las disposiciones de los Estados miembros en la medida en que pueden originar trabas a los intercambios comerciales y constituir, con ello, un obstáculo a la realización y el funcionamiento del mercado interior. Con este fin, el Consejo consideró que procedía someter la comercialización y la libre circulación de los productos del tabaco a normas comunes relativas al etiquetado (considerandos primero y segundo de la Directiva).

Según el artículo 1 de la Directiva, ésta tiene por objeto la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros referentes a las advertencias relativas a la salud que han de figurar en las unidades de envasado de los productos del tabaco y las menciones del contenido en alquitrán y nicotina que han de figurar en las cajetillas de cigarrillos, basándose en un nivel elevado de protección de la salud de las personas mediante la reducción de los daños que el tabaquismo ocasiona a la salud.

En la Directiva se establece, en particular, que, en las cajetillas de cigarrillos, las advertencias contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 4 «abarcarán al menos el 4 % de cada gran superficie de la unidad de envasado» (apartado 4 del artículo 4 de la Directiva) y que las menciones relativas al contenido de alquitrán y nicotina deberán imprimirse en la parte lateral de las cajetillas de cigarrillos «ocupando como mínimo un 4 % de la superficie correspondiente»

* Lengua de procedimiento: inglés.

(apartado 3 del artículo 3 de la Directiva). Dicho porcentaje está previsto, en ambos casos, para los países que tengan una sola lengua oficial.

En el artículo 8 de la Directiva se dispone, asimismo, que los Estados miembros no pueden prohibir ni limitar, por razones de etiquetado, el comercio de los productos que se ajusten a la Directiva (apartado 1); los Estados miembros tienen la facultad de prescribir las exigencias que consideren necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas en el momento de la importación, la venta y el consumo de los productos del tabaco, siempre que ello no suponga una modificación de su etiquetado respecto de las disposiciones de la Directiva (apartado 2).

Conforme al apartado 1 del artículo 9 de la Directiva, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones nacionales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva antes del 1 de julio de 1990.

El 5 de julio de 1991, el Reino Unido adoptó las Tobacco Products Labelling Safety Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991 nº 1530; en lo sucesivo, «Reglamento británico») con el fin de ejecutar la Directiva.

En la letra d) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento británico se establece que las advertencias en las cajetillas de cigarrillos previstas en el artículo 4 de la Directiva deberán imprimirse en la cajetilla «de forma que abarquen al menos el 6 % de la superficie de impresión». En la letra b) del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento británico se dispone, asimismo, que la mención del contenido de alquitrán y nicotina «abarcará una superficie que corresponda al menos al 6 % de la parte lateral de la cajetilla».

En las letras c) y d) del artículo 8 del Reglamento británico se dispone que una persona que importe cigarrillos procedentes de otro Estado miembro, cualquiera que sea su marca, con el fin de comercializarlos en el Reino Unido, debe considerarse que ha respetado los requisitos del Reglamento británico siempre que la cajetilla incluya advertencias en inglés que se ajusten a las exigencias impuestas por ese otro Estado con arreglo a la Directiva.

Según el órgano jurisdiccional de remisión, de dichas disposiciones se desprende que los cigarrillos etiquetados con arreglo a las normas de un Estado miembro que exige que las referidas advertencias y menciones abarquen, al menos, el 4 % de la superficie de que se trata, pueden importarse de dicho Estado miembro y comercializarse en el Reino Unido, mientras que los cigarrillos fabricados en el mercado nacional sólo pueden venderse si su etiquetado respeta la prescripción del 6 % establecida por el Reglamento británico.

II. Hechos y procedimiento

Las sociedades Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd y Rothmans International Tobacco (UK) Ltd (en lo sucesivo, «demandantes en el procedimiento principal»), que fabrican productos del tabaco (en particular, cigarrillos destinados a la venta al por menor en el Reino Unido y a la exportación a otros Estados miembros), interpusieron un recurso ante la High Court of Justice (Queen's Bench Division) por el que impugnaban la legalidad de la letra d) del apartado 2 del artículo 5 y de la letra b) del apartado 3 del ar-

tículo 6 del Reglamento británico, basado en que dichas disposiciones son contrarias al apartado 3 del artículo 3 y al apartado 4 del artículo 4 de la Directiva y, en consecuencia, ilegales e inaplicables.

En apoyo de su recurso, las demandantes en el procedimiento principal sostienen que la referencia a las palabras «al menos el 4 %» constituye una norma de etiquetado que los Estados miembros están obligados a imponer en las cajetillas de cigarrillos vendidas en su territorio, y no una norma mínima que tengan la facultad de ser sustituida por otra más estricta en el caso de los productos nacionales. En consecuencia, el hecho de elevar al 6 %, en lugar del 4 %, el espacio requerido, es incompatible con la Directiva y, en particular, con su artículo 8. Asimismo, al estar obligadas, en adelante, a adoptar el porcentaje del 6 % exigido en el Reglamento británico, las demandantes en el procedimiento principal sostienen que sus productos corren el riesgo de resultar penalizados con relación a los productos competidores importados de otros Estados miembros; lo mismo sucede si exportan a otros Estados miembros en los que se aplica la norma del 4 %. Esta situación es, en opinión de las demandantes en el procedimiento principal, contraria a los términos de la Directiva y a los principios fundamentales del Derecho comunitario.

El Secretary of State for Health sostiene que la Directiva realiza una armonización parcial, y que el apartado 3 de su artículo 3 y el apartado 4 de su artículo 4 establecen exigencias mínimas y no excluyen la adopción de exigencias más estrictas en relación con la producción nacional por razones de protección de la salud pública. Sin embargo, un Estado miembro no puede limitar, por consideraciones de etiquetado, la importación de productos del tabaco fabricados en otro Estado miembro si dichos productos se ajustan a las exigencias establecidas en este otro Estado miembro con arreglo a la Directiva. Ahora bien, según el Secretary of State for Health, el Reglamento británico se ajusta a dichas normas y constituye una ejecución correcta de la Directiva, como, por otra parte, afirmó la propia Comisión en una carta de 17 de octubre de 1991 dirigida a la organización denominada «Action on Smoking and Health».

A la vista de los elementos anteriores, la High Court of Justice (Queen's Bench Division) decidió, mediante resolución de 18 de diciembre de 1991, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 89/622/CEE el hecho de que se imponga, mediante normas nacionales, que las menciones y advertencias contempladas en el apartado 1 del artículo 3 y en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva se impriman en las cajetillas de cigarrillos de forma que abarquen al menos el 6 % de las superficies especificadas en dicha Directiva, cuando esos requisitos se aplican a la producción nacional pero se consideran cumplidos en el caso de que se trate de cajetillas de cigarrillos importadas de otro Estado miembro si las referidas cajetillas cumplen los requisitos de espacio impuestos por dicho Estado miembro con arreglo al apartado 3 del artículo 3 y al apartado 4 del artículo 4 de la Directiva?»

III. Fase escrita del procedimiento

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de enero de 1992.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas:

— las demandantes en el procedimiento principal, representadas por los Sres. Kevin Mooney, Solicitor, y Derrick Wyatt, Barrister;

— el Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. S. Lucinda Hudson, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Stephen Richards y la Sra. Eleanor Sharpston, Barristers;

— el Gobierno irlandés, representado por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Richard Law Nesbitt, Barrister-at-Law;

— y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Marie Wolfcarius, asistida por el Sr. Nicholas Khan, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

Mediante decisión de 18 de noviembre de 1992, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Quinta.

IV. Observaciones escritas presentadas en el Tribunal de Justicia

1. Las *demandantes en el procedimiento principal* subrayan, en primer lugar, que la Directiva se basa en el artículo 100 A del Tratado CEE, y que su objetivo consiste en eliminar las eventuales trabas a los intercambios comerciales que puedan originar las divergencias entre las disposiciones en materia de etiquetado, constituyendo, con ello, un obstáculo al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, el cual, con arreglo a la definición del mismo contenida en el artículo 8 A del Tratado CEE, supone la existencia de condiciones que no falseen la competencia (sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 14). Estas divergencias pueden llegar no solamente a dificultar la libre circulación de los productos afectados, sino también a «crear condiciones de competencia desiguales» (exposición de motivos de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162).

La adopción de normas comunes, por un lado, facilita la libre circulación de mercancías, no sólo entre los Estados miembros en los que se utiliza la misma lengua, sino también en los demás casos, al ofrecer a los productores la posibilidad de dotar a la misma unidad de envasado de un etiquetado en varias lenguas que se ajuste a las normas comunes y dispensándoles de informarse acerca de los diferentes regímenes legales vigentes en los Estados miembros, puesto que, si su etiquetado cumple las normas comunes, pueden tener la certidumbre de que no serán objeto de ninguna desventaja; por otro lado, contribuye al «establecimiento de un régimen que garantice que la compe-

tencia no será falseada en el mercado interior» [letra f) del artículo 3 del Tratado CEE], en la medida en que la eliminación de los obstáculos a los intercambios está vinculada a la eliminación de las distorsiones que afectan a las condiciones de la competencia (sentencia de 11 de junio de 1991, C-300/89, antes citada, apartado 15).

A este respecto, las demandantes en el procedimiento principal destacan que, por considerarse la norma del 4 % como una medida de armonización parcial, y no como norma uniforme aplicable tanto a los productos nacionales como a los importados, se ven obligadas a incluir en sus productos la información y advertencias controvertidas en un formato mayor, de modo que sus productos resultan penalizados en relación con los productos competidores importados de otros Estados miembros en los que se impone la norma del 4 %. En efecto, cuanto mayor es el espacio exigido para la información y las advertencias, menor es el espacio de que dispone el productor nacional para presentar la unidad de envasado de una forma atractiva. Ahora bien, esta situación, cuya consecuencia es la persistencia de normas de etiquetado distintas en los diferentes Estados miembros y, en consecuencia, la existencia de condiciones de competencia desiguales entre dichos Estados miembros, es incompatible con las exigencias del mercado interior previsto en el artículo 100 A del Tratado CEE, y entraña una discriminación entre los productos nacionales y los productos importados de otros Estados miembros (sentencia de 18 de febrero de 1987, Ministère public/Mathot, 98/86, Rec. p. 809).

Asimismo, para un productor de cigarrillos británico que desea proceder al etiquetado de cigarrillos destinados a la exportación, sería más ventajoso atenerse a la normativa de un Estado en el que se impone la norma del 4 % en lugar de la del 6 %. No obstante, esta solución sería incompatible con el verdadero objetivo de la Directiva, que consiste en permitir a los productores proceder al etiquetado de sus productos de conformidad con las exigencias definidas en ella, sin correr el riesgo de resultar penalizados en algún Estado miembro por no haberse ajustado a las normas de etiquetado aplicables en el mismo.

Según las demandantes en el procedimiento principal, las disposiciones del Reglamento británico que imponen la norma de «al menos el 6 %» son, por tanto, incompatibles con el apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, que constituye una medida de armonización exclusiva. En su opinión, dichas disposiciones establecen normas comunes que todos los Estados miembros deben incorporar a sus legislaciones nacionales y cuya aplicación debe exigirse a los productores de cigarrillos. La fórmula «al menos» no define el margen de apreciación de los Estados miembros y, en consecuencia, no permite a éstos adoptar normas más rigurosas. Por otra parte, el Reglamento británico utiliza la misma fórmula («al menos el 6 %») para imponer una obligación a los productores.

En opinión de las demandantes en el procedimiento principal, debe distinguirse entre las normas de etiquetado definidas en la Directiva que confieren expresamente una facultad de apreciación a los Estados miembros y aquellas que no les otorgan, en modo alguno, semejante facultad. Así, si bien los Estados miembros tiene la facultad de especificar las advertencias relativas a la salud cuya utilización impone la Directiva, eligiéndolas de una lista anexa a la Directiva (apartados 2 y 3 del artículo 4), no disponen, en cambio, de ninguna facultad de apreciación por lo que respecta a la aplicación de la norma de «al menos el 4 %». En caso de que el autor del texto de la Directiva hubiera querido permitir a los Estados miembros modificar

dicha norma, las correspondientes disposiciones de la Directiva hubieran indicado que los Estados miembros tienen la facultad de fijar un porcentaje más elevado para los productos nacionales (la Directiva 79/112 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, antes citada, define en su artículo 3 determinadas normas de etiquetado válidas tanto para los productos nacionales como para los productos importados, sin perjuicio del apartado 2 del artículo 3, en el que se establece una excepción relativa a la «producción nacional»).

Esta interpretación queda confirmada por el texto de la exposición de motivos de la Directiva, que habla de «someter la comercialización y la libre circulación de los productos del tabaco a normas comunes», y por el de su artículo 8, que prohíbe a los Estados miembros limitar el comercio de los productos que se ajusten a la Directiva, al ser dichos textos incompatibles con una concepción minimalista de la Directiva que permitiera distinguir entre productos nacionales y productos importados. Por otra parte, dicha interpretación queda confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a determinadas Directivas comunitarias en materia de etiquetado, adoptadas con arreglo al artículo 100 del Tratado CEE con el fin de eliminar los obstáculos a los intercambios comerciales y conseguir que las condiciones de competencia sean idénticas para todos. El Tribunal de Justicia ha interpretado las normas de etiquetado formuladas en dichas Directivas como medidas de armonización exclusivas que se aplican según las mismas modalidades a los productos nacionales y a los productos importados, y únicamente sin perjuicio de las excepciones específicas previstas en la Directiva de que se trate [sentencia de 5 de abril de 1979, Ministère public/Tullio Ratti, 148/78, Rec. p. 1629, referente a la Directiva 73/173/CEE del Consejo, de 4 de junio de 1973, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (disolventes), DO L 189, p. 7; EE 13/03, p. 3; sentencia de 14 de octubre de 1987, Comisión/Reino de Dinamarca, 278/85, Rec. p. 4069, relativa a la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, DO L 196, p. 1, en su versión modificada por la Directiva 79/831/CEE del Consejo, de 18 de septiembre de 1979 (DO L 259, p. 10; EE 13/10, p. 228); sentencia de 23 de noviembre de 1989, Eau de Cologne/Provide, C-150/88, Rec. p. 3891, relativa a la Directiva 76/768/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos, DO L 262, p. 169; EE 15/01, p. 206; sentencia de 18 de febrero de 1987, 98/86, antes citada, relativa a la Directiva 79/112 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, antes citada, y sentencia de 12 de diciembre de 1990, SARPP/Chambre Syndicale, C-241/89, Rec. p. I-4695].

Las demandantes en el procedimiento principal proponen, en consecuencia, que se responda a la cuestión planteada por la High Court of Justice (Queen's Bench Division) en los siguientes términos:

«No es conforme con el apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 89/622/CEE el hecho de imponer, mediante normas nacionales, que la información y las advertencias especificadas en el apartado 1 del artículo 3 y en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva se impriman en las cajetillas de cigarrillos de modo que abarquen al menos el 6 % del área constituida por cada superficie especificada en la Directiva.

El porcentaje del 4 % exigido en la Directiva se aplica tanto a los productos nacionales como a los productos importados.»

2. El *Gobierno del Reino Unido* observa, en primer lugar, que la Directiva fue adoptada conforme al artículo 100 A del Tratado CEE y constituye, por tanto, una medida adoptada para establecer progresivamente el mercado interior de conformidad con el artículo 8 A del Tratado, que toma en consideración los diferentes niveles de desarrollo (artículo 8 C del Tratado) y, por tanto, no constituye necesariamente el nivel de protección más elevado que pueda existir en uno u otro de los Estados miembros. El hecho de que la Directiva prevea, de conformidad con el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado, un nivel de protección elevado de la salud, al fijar normas mínimas, no significa que pretenda garantizar el nivel de protección de la salud más elevado posible.

La Directiva tampoco tiene por objeto impedir a los Estados miembros que adopten niveles de protección de la salud más elevados, siempre que las medidas adoptadas no obstaculicen la libre circulación de mercancías. El grado de flexibilidad que se deja a los Estados miembros para la fijación concreta del nivel de protección de la salud se desprende del quinto considerando de la Directiva, que se remite a la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de julio de 1986, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas contra el cáncer (DO C 184, p. 19). En la letra a) del artículo 5 de dicho programa se prevé, en particular, que las medidas dirigidas a limitar y reducir el consumo de tabaco «[...] deberán basarse en las experiencias prácticas realizadas en los distintos Estados miembros y contribuir a reforzar la eficacia de los programas y acciones nacionales».

La Directiva lleva a cabo, de este modo, una armonización parcial, destinada a facilitar la libre circulación de mercancías, si bien no exige a los Estados miembros que adopten un nivel de protección de la salud inferior al que hubieran deseado adoptar ni tiene por objetivo hacer fracasar los logros conseguidos gracias a las campañas nacionales contra el cáncer. Habida cuenta de que el referido programa anima a los Estados miembros a adoptar medidas más eficaces, la intención del Consejo era, en consecuencia, dar a éstos libertad para imponer medidas más estrictas a los productores nacionales, siempre que dichas medidas no constituyan obstáculos para los productos importados.

Por lo que respecta a la ejecución de la Directiva en el Reino Unido, el Gobierno británico subraya que, durante los diecisiete años anteriores a la adopción de la Directiva, se aplicó un código de conducta voluntario con arreglo al cual los fabricantes de productos del tabaco colocaban en dichos productos, antes de comercializarlos en el Reino Unido, advertencias sobre los riesgos para la salud.

La existencia de estas advertencias en los productos del tabaco durante tantos años ocasionó, en cierta medida, la insensibilidad de la población a dichas advertencias. Tras las consultas que precedieron a la promulgación del Reglamento británico y al análisis de los intereses de la industria, de los consumidores y de la salud pública en general, así como de la declaración presentada por la organización «Action for Smoking and Health» (en lo sucesivo, «ASH»), según la cual la cifra del 4 % era demasiado baja, el Ministro decidió

aplicar la Directiva estableciendo que la superficie destinada a las advertencias y a la mención del contenido de alquitrán y nicotina debía representar «al menos el 6 %».

El 13 de agosto de 1991, el Reglamento británico se notificó a la Comisión. Esta, en respuesta a una carta de la organización ASH, expresó su punto de vista sobre la conformidad de la aplicación de la Directiva por parte del Reino Unido (Anexo 2 de las observaciones del Reino Unido). En dicha respuesta, la Comisión indica, en particular, que el Reglamento británico constituye una aplicación correcta de la Directiva y que acepta las divergencias surgidas entre las diferentes ejecuciones correctas de la Directiva, lo que demuestra que se trata de una medida por la cual se establece una armonización parcial y no una armonización total.

Por otra parte, del examen teleológico de la Directiva se desprende que ésta debe interpretarse en el sentido de que realiza una armonización parcial del etiquetado con el fin de impulsar la realización del mercado único, a la vez que permite a los Estados miembros que garanticen de manera adecuada la protección de la salud pública (octavo considerando de la Directiva, que señala que sus disposiciones «se revisarán a la luz de la experiencia adquirida y de la evolución de los conocimientos médicos en la materia, puesto que el objetivo es conseguir una mayor protección de las personas»).

En efecto, en algunos ámbitos, los autores de la Directiva dejaron una cierta libertad de acción a los Estados miembros en la ejecución de la misma (apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Directiva). El Gobierno del Reino Unido estima que, habida cuenta de los diferentes grados de sensibilización de la población acerca de los riesgos para la salud relacionados con el tabaco en los diferentes Estados miembros, la exigencia, en relación con la superficie, de «al menos el 4 %» debe interpretarse también en el sentido de que, si así lo desean, los Estados miembros tienen libertad para decidir destinar un espacio mayor con el fin de llamar la atención de la población.

Según el Gobierno británico, el artículo 8 de la Directiva evita a los fabricantes de productos etiquetados con arreglo a las disposiciones adoptadas en un Estado miembro con arreglo a la Directiva, tener que proceder a un nuevo etiquetado con el fin de vender dichos productos en otro Estado miembro. Sin embargo, dicho artículo no les confiere el derecho de comercializar sus productos en su propio Estado miembro con un etiquetado que se ajuste a las disposiciones de la Directiva aunque sin tener en cuenta las medidas de desarrollo de la misma adoptadas en el Estado miembro de que se trata.

En consecuencia, la exigencia de «al menos el 6 %» establecida en el Reglamento británico constituye, por parte de un Estado miembro, el ejercicio legítimo de una facultad que conservó en el marco de la armonización parcial que introduce la Directiva. Semejante medida, aplicable únicamente a los productos nacionales, no tiene efecto restrictivo alguno sobre la libre circulación de mercancías.

Asimismo, el argumento según el cual, en la adaptación de su Derecho interno a otras Directivas que contenían la expresión «al menos» (por ejemplo, las Directivas 67/548, de 27 de junio de 1967, y 73/173, de 4 de junio de 1973, antes citadas), el Reino Unido

consideró que dicha expresión debía reproducirse en los mismos términos y, en consecuencia, la incorporó a la legislación de desarrollo (por ejemplo, Statutory Instruments 1978 nº 209, apartado 4 del artículo 6, y Statutory Instruments 1984 nº 1244, apartado 5 del artículo 13), no tiene ninguna incidencia sobre el asunto presente. Según el Gobierno del Reino Unido, cada Directiva debe interpretarse a la vista de sus propios términos y en función de su objetivo y del grado de armonización (total o parcial) que imponga.

Las restantes Directivas citadas por las demandantes durante el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional son Directivas por las que se fijan de forma exhaustiva las normas aplicables en los ámbitos afectados, mientras que la Directiva sólo establece una armonización parcial. Dichas Directivas, al igual que las sentencias invocadas por las demandantes en el procedimiento principal, indican la interpretación que procede dar a determinadas disposiciones, pero en ningún caso son concluyentes por lo que respecta a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional en el asunto presente.

Por último, el Gobierno del Reino Unido reconoce que en el Reglamento británico se prevé un trato menos favorable para los fabricantes nacionales de productos del tabaco comercializados en el Reino Unido que el concedido, conforme a la Directiva, a los importadores que comercializan en el Reino Unido productos del tabaco procedentes de otros Estados miembros, pero estima que dicho trato no es contrario a ningún principio del Derecho comunitario, de conformidad con la jurisprudencia citada por las demandantes en el procedimiento principal (sentencias de 18 de febrero de 1987, 98/86, apartados 9, 11 y 12, y de 12 de diciembre de 1990, C-241/89, apartado 16, antes citadas).

En consecuencia, el Gobierno del Reino Unido propone que se responda a la cuestión planteada por la High Court of Justice (Queen's Division) en los siguientes términos:

«El apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 89/622 deben interpretarse en el sentido de que autorizan a las autoridades nacionales de un Estado miembro a imponer a los fabricantes nacionales de cigarrillos exigencias en materia de superficie superiores al 4 %, siempre que dichas normas no impidan ni obstaculicen la importación de cigarrillos procedentes de otro Estado miembro cuando los cigarrillos importados se ajusten a las exigencias en materia de superficie impuestas por el Estado miembro de exportación con arreglo al apartado 3 del artículo 3 y al apartado 4 del artículo 4 de la Directiva.»

3. El *Gobierno irlandés,* en sus observaciones presentadas en apoyo de las observaciones formuladas por el Gobierno del Reino Unido, comparte, fundamentalmente, la posición de este último y propone que se responda a la cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«Las disposiciones nacionales que exigen que las informaciones y advertencias especificadas en el apartado 1 del artículo 3 y en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva se impriman en las cajetillas de cigarrillos de manera que abarquen una superficie equivalente a una superficie más extensa que la especificada en la Directiva son compatibles con el apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 89/622/CEE, a condición de que dicha exigencia se aplique por igual a todos los productores nacionales, y a pesar del hecho de que los productos del tabaco fabricados en otro Estado miembro

puedan venderse en Inglaterra en cajetillas que lleven advertencias relativas a la salud de menores dimensiones, siempre a condición de que estén redactadas en inglés y cumplan los requisitos impuestos, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Directiva, en el Estado miembro en el que se hayan fabricado.»

4. La *Comisión* observa, en primer lugar, que la armonización de las legislaciones prevista en el Tratado puede ser de tres tipos:

— *plena:* las normas nacionales son sustituidas por un conjunto de normas uniformes a las que los Estados miembros no pueden establecer excepciones en ninguna circunstancia, salvo en las previstas en el Derecho comunitario;

— *facultativa:* impide que los Estados miembros utilicen sus normas nacionales como obstáculos a la libre circulación de mercancías, pero se les ofrece la posibilidad de mantener normas inferiores para las mercancías comercializadas en su propio territorio, pues cada Estado miembro tiene libertad para adoptar o no las normas armonizadas;

— *mínima:* los Estados miembros pueden establecer o mantener normas más estrictas que pueden aplicarse de forma no discriminatoria a los productos importados, de modo que la armonización constituye un nivel básico que debe ser respetado por las normas nacionales. La compatibilidad de una armonización mínima con el Tratado puede garantizarse mediante un enfoque diferenciado: la libre circulación de productos queda garantizada de acuerdo con la norma mínima establecida, mientras que los Estados miembros sólo tienen libertad para aplicar una norma más estricta si no se obstaculiza la libre circulación de productos.

Según la Comisión, el artículo 100 A del Tratado CEE permite que la aproximación de las legislaciones nacionales, efectuada de acuerdo con el mismo, sea una armonización plena (Directiva 89/458/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989, por la que se modifica, en lo que se refiere a las normas europeas de emisión para los vehículos de cilindrada inferior a 1,4 litros, la Directiva 70/220/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor; DO L 226, p. 1, séptimo considerando y apartado 2 del artículo 2), facultativa [Directiva 88/436/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1988, por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación de aire causada por los gases procedentes de los motores con los que están equipados los vehículos a motor (limitación de las emisiones de partículas contaminantes por los motores diesel), DO L 214, p. 1] y mínima [Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados; DO L 158, p. 59, séptimo considerando y letra a) del apartado 2 del artículo 4]. Así pues, corresponde al legislador comunitario decidir si la realización del mercado interior exige que se imponga una armonización plena o si, habida cuenta de la naturaleza de los bienes de que se trata y del principio de subsidiariedad, basta con establecer una armonización mínima.

A continuación, la Comisión destaca que la Comunidad no tiene competencia especial en materia de salud pública en general, y que la Directiva constituye el primer acto

legislativo comunitario en el referido ámbito. Encargada de velar por la libre circulación de los bienes, la Comisión no desea, en ningún caso, menoscabar los esfuerzos de los Estados miembros en el ámbito de la salud pública. A tal fin, puede tomar como base de su propuesta un nivel de protección elevado (apartado 3 del artículo 100 A), vigilando la evolución de los conocimientos médicos (octavo considerando de la Directiva), o velar por que la Directiva deje a los Estados miembros libertad para definir su política en esta materia, siempre que sea compatible con el principio de la libre circulación de bienes.

La Comisión recuerda, a este respecto, que los Estados miembros tienen (sin perjuicio de las normas del Tratado), el derecho incondicional de adoptar medidas más severas con base en el apartado 3 del artículo 118 A. El hecho de que el artículo 100 A no contenga ninguna cláusula de salvaguardia incondicional de este tipo no significa que una Directiva basada en el artículo 100 A excluya la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de ese tipo, como demuestra, en particular, la Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo (DO L 327, p. 8; EE 05/02, p. 224), basada en el artículo 100.

Igualmente, en el ámbito del control de la libre circulación de armas de fuego, la Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (DO L 256, p. 51), adoptada con base en el artículo 100 A, establece determinadas condiciones mínimas que deben respetar los Estados miembros para expedir permisos de tenencia de armas de fuego en su territorio (artículo 5), pero permite a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas (artículo 3 y apartado 2 del artículo 12). Se trata, pues, de un ámbito en el cual el legislador comunitario no consideró oportuno armonizar plenamente las legislaciones nacionales, esforzándose por conciliar los intereses de la libre circulación y de la seguridad pública.

Por lo que respecta a la Directiva controvertida, la Comisión considera que el apartado 1 de su artículo 8 hace que las normas mínimas formuladas en ella sean compatibles con el objetivo de la libre circulación de bienes, puesto que obliga a todos los Estados miembros a autorizar la venta de cigarrillos importados de otro Estado miembro cuya legislación se ajuste a dichas normas mínimas.

En opinión de la Comisión, las sentencias del Tribunal de Justicia invocadas por las demandantes en el procedimiento principal (sentencias de 5 de abril de 1979, 148/78; de 14 de octubre de 1987, 278/85, y de 23 de noviembre de 1989, C-150/88, antes citadas) sólo serían pertinentes si, por ejemplo, un Estado miembro exigiera a los productores que colocaran advertencias distintas de las enumeradas en el anexo de la Directiva, puesto que dichas advertencias deben establecerse «partiendo exclusivamente de las que se recogen en el Anexo». No obstante, la referencia a dichas sentencias no resuelve la cuestión de la interpretación de una disposición de una Directiva destinada al legislador nacional y expresada en términos de «al menos». Asimismo, el asunto presente no puede compararse con la sentencia Comisión/Reino Unido (sentencia de 12 de julio de 1988, 60/86, Rec. p. 3921), ya que en aquel asunto se trataba de una exigencia nacional adicional que se añadía a las exigencias previstas en una Directiva que contenía una disposición similar, desde el punto de vista sustantivo, al apartado 1 del artículo 8 de la Directiva.

La Comisión considera, asimismo, que el enfoque de armonización mínima diferenciada adoptado en la Directiva responde a las mismas preocupaciones que motivaron la adopción del apartado 4 del artículo 100 A del Tratado CEE, pese a ser menos restrictivo en cuanto a la libre circulación de bienes. Para la Comisión, cuando la Comunidad adopta disposiciones por vez primera en un ámbito relacionado con las «razones importantes» contempladas en el apartado 4 del artículo 100 A, es preferible que excluye la posibilidad de que los Estados miembros, en el marco de una armonización total, invoquen el apartado 4 del artículo 100 A, adoptando en su lugar un enfoque diferenciado en el marco de una armonización mínima, siempre que ésta le parezca oportuna al legislador comunitario para evitar las trabas a la libre circulación de bienes que podría originar el recurso al apartado 4 del artículo 100 A.

Por lo que respecta a la aplicación de la legislación comunitaria a las demandantes en el procedimiento principal, la Comisión recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 30 no ofrece ninguna ayuda en semejante situación (sentencia de 23 de octubre de 1986, Driancourt/Cognet, 355/85, Rec. p. 3231, apartado 10, y sentencia de 12 de diciembre de 1990, C-241/89, antes citada).

Por último, la Comisión refuta la alegación de las demandantes en el procedimiento principal basada en la infracción del principio de no discriminación. A este respecto, la Comisión subraya que, en la sentencia de 23 de octubre de 1986, 355/85, antes citada, el Tribunal de Justicia observó que «el trato desfavorable de los productos de fabricación nacional en relación con los productos importados e incluso el de los detallistas que vendan productos de fabricación nacional en relación con los que venden productos importados, llevado a cabo por un Estado miembro en un sector no sometido a una normativa comunitaria o a una armonización de las legislaciones nacionales, no cae dentro del campo de aplicación del Derecho comunitario».

En opinión de la Comisión, el principio formulado en dicha sentencia es aplicable en el asunto presente, habida cuenta de que las prescripciones sobre etiquetado que exceden del mínimo del 4 % exigido en la Directiva no están supeditadas a una armonización de las legislaciones nacionales.

En consecuencia, la Comisión propone que se responda a la cuestión prejudicial del siguiente modo:

«El apartado 3 del artículo 3 y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 89/622 deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que ejecute las obligaciones que contienen conserva la posibilidad de exigir que la información y las advertencias especificadas en la Directiva e impresas en las cajetillas de cigarrillos vendidas en su territorio abarquen una parte de la superficie correspondiente mayor al mínimo prescrito en dichos artículos, a condición de que el Estado miembro autorice la venta en su territorio de cajetillas de cigarrillos importadas de otros Estados miembros que cumplan las exigencias mínimas enunciadas en dichos artículos.»

J.C. Moitinho de Almeida

Juez Ponente