SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 5 de octubre de 2006 *

En el asunto C-140/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el l'Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Austria), mediante resolución de 18 de marzo de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de marzo de 2005, en el procedimiento entre

Amalia Valeško

y

Zollamt Klagenfurt,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. J. Makarczyk, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de febrero de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Valeško, por el Sr. R. Vouk, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. H. Dossi y J. Bauer, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Albenzio, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno esloveno, por las Sras. T. Mihelič y V. Klemenc, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Heller y el Sr. K. Gross, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de mayo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), así como de los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE.

2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre la Sra. Valeško y el Zollamt Klagenfurt (aduana de Klagenfurt; en lo sucesivo, «Zollamt»), en relación con la franquicia de los impuestos especiales aplicables a la introducción en territorio austriaco de 200 cigarrillos procedentes de Eslovenia.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3 El artículo 2 del Acta de adhesión establece:

«Al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta.»

4 El artículo 10 de dicha Acta dispone:

«La aplicación de los Tratados originarios y de los actos adoptados por las instituciones estará sujeta, con carácter transitorio, a las excepciones previstas en la presente Acta.»

5 A tenor del artículo 24 del Acta de adhesión:

«Las medidas enumeradas en los anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV de la presente Acta se aplicarán respecto de los nuevos Estados miembros en las condiciones previstas en dichos anexos.»

6 El punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión dispone:

«31992 L 0079: Directiva 92/79/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los impuestos sobre los cigarrillos (DO L 316 de 31.10.1992, p. 8), cuya última modificación la constituye:

— 32002 L 0010: Directiva 2002/10/CE del Consejo de 12.2.2002 (DO L 46 de 16.2.2002, p. 26).

No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 92/79/CEE, Eslovenia podrá aplazar hasta el 31 de diciembre de 2007 la aplicación del impuesto especial mínimo global de 60 EUR y 64 EUR por 1.000 cigarrillos de la categoría de precio más demandada, siempre que durante este período Eslovenia vaya ajustando

gradualmente sus tipos de impuesto especial al impuesto especial mínimo global previsto en la Directiva.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales [DO L 76 de 23.3.1992, p. 1. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 2000/47/CE del Consejo (DO L 193 de 29.7.2000, p. 73)], previa notificación a la Comisión y mientras se aplique la excepción antes señalada, los Estados miembros podrán mantener para los cigarrillos procedentes de Eslovenia que pueden introducirse en sus territorios sin tener que pagar otro impuesto especial los mismos límites cuantitativos que aplican a las importaciones procedentes de terceros países. Los Estados miembros que se acojan a esta posibilidad podrán realizar los controles necesarios siempre que éstos no afecten al correcto funcionamiento del mercado interior.»

7 El artículo 8 de la Directiva 92/12 prevé:

«En cuanto a los productos adquiridos por particulares para satisfacer sus propias necesidades y transportados por ellos, el principio que rige el mercado interior dispone que los impuestos especiales se perciban en el país en que se hayan adquirido dichos productos.»

8 A tenor del artículo 45, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 918/83 del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (DO L 105, p. 1; EE 02/09, p. 276), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1315/88 del Consejo, de 3 de mayo de 1988 (DO L 123, p. 2) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 918/83»):

«Serán admitidas con franquicia de derechos de importación, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los artículos 46 a 49, las mercancías contenidas en el equipaje personal de los viajeros procedentes de un tercer país, siempre que se trate de importaciones desprovistas de todo carácter comercial.»

9 En relación con los cigarrillos, el artículo 46, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento fija en 200 unidades la cantidad máxima a la que se limita la franquicia a que se refiere el artículo 45, apartado 1, del mismo Reglamento.

10 El artículo 49, apartado 1, del Reglamento nº 918/83 establece:

«Los Estados miembros tendrán la facultad de reducir el valor y/o la cantidad de las mercancías admitidas con franquicia cuando sean importadas:

— por personas que tengan su residencia en la zona fronteriza,

— por trabajadores fronterizos,

— por el personal de los medios de transporte utilizados en el tráfico entre los terceros países y la Comunidad.

[...]»

11 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 69/169/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros (DO L 133, p. 6 ; EE 09/01, p. 19),

en su versión modificada por la Directiva 94/4/CE del Consejo, de 14 de febrero de 1994, por la que se modifican las Directivas 69/169/CEE y 77/388/CEE y por la que se aumentan el nivel de las franquicias para los viajeros procedentes de terceros países, así como los límites para las compras libres de impuestos efectuadas durante viajes intracomunitarios (DO L 60, p. 14) (en lo sucesivo «Directiva 69/169»), establece:

«En el marco del tráfico de viajeros entre países terceros y la Comunidad, se aplicará una franquicia de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos a la importación, a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros, siempre que se trate de importaciones carentes de todo carácter comercial y que el valor global de estas mercancías no exceda, por persona, de 175 ecus.»

12 En virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 69/169, los Estados miembros deben establecer, en lo que concierne a la importación de cigarrillos con franquicia de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos, un límite cuantitativo de 200 unidades.

13 El artículo 5 de la Directiva 69/169 prevé:

«1. Los Estados miembros estarán facultados para reducir el valor y/o la cantidad de las mercancías admisible en franquicia hasta 1/10 de los valores y/o de las cantidades señaladas en [...] la columna II del apartado 1 del artículo 4, cuando las mercancías sean importadas de otro Estado miembro por personas que tengan su residencia en la zona fronteriza del Estado miembro de la importación o en la del Estado miembro vecino, por los trabajadores fronterizos o por el personal de los medios de transporte utilizados en el tráfico internacional.

No obstante, para los productos indicados a continuación, las franquicias podrían reducirse hasta los límites siguientes:

a) labores del tabaco

cigarrillos	40 unidades

[...]

2. Los Estados miembros estarán facultados para reducir el valor y/o la cantidad de mercancías admisibles en franquicia cuando éstas sean importadas de un tercer país por las personas que tengan su residencia en la zona fronteriza, por los trabajadores fronterizos, o por el personal de los medios de transporte utilizados en el tráfico entre los países terceros y la Comunidad.

3. Los Estados miembros estarán facultados para reducir el valor y/o la cantidad de las mercancías admisibles en franquicia cuando éstas sean importadas de otro Estado miembro por los miembros de las fuerzas armadas de un Estado miembro, comprendido el personal civil, así como los cónyuges y los hijos a su cargo, estacionados en otro Estado miembro.

[...]

8. Los Estados miembros podrán reducir las cantidades de las mercancías descritas en las letras a) y d) del apartado 1 del artículo 4, para los viajeros que, procedentes de un país tercero, entren en un Estado miembro.»

Derecho nacional

14 El artículo 6, apartado 3, de la Tabaksteuergesetz (Ley relativa a los impuestos sobre el tabaco), de 31 de agosto de 1994 (BGBl. 704/1994), en su versión modificada por la Abgabenänderungsgesetz (Ley por la que se modifican los tributos), de 19 de diciembre de 2003 (BGBl. I, 124/2003) (en lo sucesivo, «TabStG»), dispone:

«Se autoriza al Ministro Federal de Hacienda para que mediante reglamento:

(1) en caso de importación de labores de tabaco, disponga su exención con los requisitos en virtud de los cuales la importación podría quedar exenta de derechos de aduana o de impuestos especiales en virtud del Reglamento nº 918/83 y de otras disposiciones normativas adoptadas por la Comunidad Europea,

(2) regule la importación en régimen de franquicia en el territorio fiscal de labores de tabaco procedentes de otros Estados miembros con las condiciones en las que se permite una importación con franquicia según el punto 1,

[...]

(5) excluya el impuesto sobre el tabaco de la franquicia del impuesto de importación, en virtud del artículo 2, apartado 1, de la ley para la aplicación del derecho aduanero en la medida en que sea necesario para la ejecución de las disposiciones normativas adoptadas por la Comunidad Europea o para garantizar la igualdad tributaria.»

15 Según el artículo 29, apartado 1, de la TabStG:

«Las labores del tabaco adquiridas por una persona física en libre práctica en otro Estado miembro, destinadas al propio consumo y trasladadas personalmente al territorio fiscal estarán exentas del impuesto, siempre que estén destinadas a un uso privado y no a fines comerciales.»

16 A tenor del artículo 29a de la TabStG:

«1. Durante los períodos de transición señalados en el artículo 44f, apartado 2, la exención de impuestos especiales regulada en el artículo 29 aplicable a labores del tabaco importadas al territorio fiscal en el equipaje personal de viajeros estará limitada a

[...]

(3) 200 cigarrillos, en el supuesto de que proceda de la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, de la República de Polonia, de la República de Eslovenia o de la República Eslovaca.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la exención de impuestos especiales aplicable a las labores del tabaco importadas en el equipaje personal de viajeros que tengan su residencia habitual en el territorio fiscal y entren directamente en dicho

territorio por una frontera terrestre o por aguas interiores estará limitada, durante los períodos de transición señalados en el artículo 44f, apartado 2, a:

[...]

(2) 25 cigarrillos, en el supuesto de que procedan de la República Eslovaca, la República de Eslovenia o la República de Hungría.»

17 El artículo 44f, apartado 2, punto 4, de la TabStG dispone:

«El artículo 29a [...] entrará en vigor al mismo tiempo que el Tratado de adhesión de la República Checa, de la República Eslovaca, de la República de Hungría, de la República de Eslovenia, de la República de Polonia, de la República de Estonia, de la República de Letonia y de la República de Lituania a la Unión Europea y se aplicará durante el período transitorio respecto a

[...]

(4) la República de Eslovenia hasta el 31 de diciembre de 2007.

[...]»

18 Sobre la base de las facultades que le son otorgadas en virtud del artículo 6, apartado 3, de la TabStG, el Ministro Federal de Hacienda adoptó el Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung (Reglamento relativo a la exención de derechos especiales), de 5 de enero de 1995 (BGBl. II, 3/1995), que, con efecto a 1 de julio de 1997, fue modificado por el Verordnung: Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung (Reglamento por el que se modifica el Reglamento relativo a la exención de derechos especiales), de 19 de junio de 1997 (BGBl. II, 162/1997) (en lo sucesivo, «VerbStBefV»).

19 El artículo 1 del VerbStBefV dispone:

«1. Sin perjuicio de ulterior especificación en los artículos 2 a 5, las mercancías sujetas a impuestos especiales que se importen en el territorio fiscal en el sentido de las leyes sobre los derechos especiales a partir de un Estado tercero estarán exentas del pago de derechos especiales en el supuesto de que en el momento de su importación en el territorio aduanero de la Comunidad estuvieran exentas en virtud:

(1) del Reglamento nº 918/83 y de las disposiciones adoptadas para su ejecución,

(2) del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1), y de las disposiciones adoptadas para su aplicación,

(3) de la Ley de aplicación del Derecho aduanero, BGBl. 659/1994.

2. Sin perjuicio de ulterior especificación en los artículo 4 y 5 de este Reglamento, para la exención de los derechos especiales, debe sustituirse el territorio aduanero de la Comunidad por el territorio fiscal en el sentido de las leyes sobre los derechos especiales, y un Estado tercero por todo Estado al que no se aplique la Directiva 92/12.»

20 A tenor del artículo 3a del VerbStBefV:

«1. En lo relativo a las labores del tabaco importadas en el equipaje personal de viajeros que tengan su residencia habitual en el ámbito territorial del presente Reglamento y que entren en dicho territorio por una frontera terrestre con países distintos de los Estado miembros de la Unión Europea y de los estados miembros de la AELC, la exención de impuestos especiales se limitará a:

(1) 25 cigarrillos [...]

[...]

2. El apartado 1 no se aplicará a las labores del tabaco respecto a las cuales conste que se adquieren en el ámbito territorial de aplicación del presente Reglamento o en otro Estado miembro de la Unión Europea, encontrándose en libre práctica a efectos fiscales y que no hayan sido objeto de una devolución o de pago de los impuestos especiales.

3. El apartado 1 se aplicará asimismo a las labores del tabaco importadas de la zona franca suiza de Samnauntal.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 El 10 de julio de 2004 la Sra. Valeško, de nacionalidad austriaca, regresó de Eslovenia al territorio de la República de Austria, Estado miembro en el que reside.

22 En el control efectuado en el puesto fronterizo austriaco de Grablach, la interesada declaró 200 cigarrillos de la marca Davidoff Gold 200.

23 Mediante decisión de 30 de julio de 2004, basándose en el artículo 29a de la TabStG y en la franquicia limitada a 25 cigarrillos prevista en dicha disposición, el Zollamt sometió al impuesto sobre el tabaco 175 de los 200 cigarrillos importados por la Sra. Valeško, por un importe de 16,80 euros.

24 La Sra. Valeško presentó una reclamación contra dicha decisión alegando que la exención de los impuestos especiales limitada a 25 cigarrillos, según lo dispuesto en el artículo 29a de la TabStG, es contraria al Derecho comunitario. Mediante decisión de 17 de diciembre de 2004, el Zollamt desestimó dicha reclamación.

25 La Sra. Valeško interpuso un recurso contra esta última decisión ante el Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt. Solicitó que, en caso de aplicación del artículo 29a de la TabStG, se planteara una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

26 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según el Derecho austriaco, las disposiciones del Derecho aduanero se aplican por principio a la percepción de los

derechos especiales en caso de importación si las mercancías sujetas a tales derechos se importan directamente en el territorio fiscal desde un Estado tercero.

27 Según dicho órgano jurisdiccional, es posible interpretar el punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión en el sentido de que los Estados miembros pueden mantener límites cuantitativos siempre que ya fueran aplicables, en particular con respecto a la República de Eslovenia como país tercero, al producirse la adhesión de dicho Estado a la Unión Europea.

28 Si se optara por esta interpretación, se cumpliría dicho requisito en relación con el artículo 29a de la TabStG, dado que el límite cuantitativo de 25 cigarrillos previsto en dicha disposición ya se recogía en el artículo 3a del VerbStBefV con anterioridad a la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea.

29 No obstante, según el órgano jurisdiccional remitente, es posible otra interpretación. A su juicio, el tenor del punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión, en particular, la expresión «los mismos límites cuantitativos que aplican a las importaciones procedentes de países terceros», permite tomar como base el Derecho vigente tras la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea.

30 Según esta interpretación, deberían aplicarse a los cigarrillos procedentes de Eslovenia los mismos límites cuantitativos previstos para los cigarrillos importados de países terceros tras la última ampliación de la Unión Europea.

31 De acogerse esta segunda interpretación, el límite cuantitativo de 25 cigarrillos previsto en los artículos 29a de la TabStG y 3a del VerbStBefV ya sólo se aplicaría a las importaciones procedentes de la zona franca suiza de Samnauntal, por cuanto, aparte de la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, países que forman parte de la Asociación Europea de Libre Comercio, Austria no comparte frontera con ningún otro Estado tercero.

32 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la aplicabilidad del límite cuantitativo de 25 cigarrillos a las importaciones procedentes de Eslovenia, dado que el mantenimiento de tal régimen restrictivo parece ir más allá de la voluntad del legislador y, por lo tanto, parece ser contrario al Acta de adhesión y a los principios consagrados en los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE.

33 En estas circunstancias el Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt decidió suspender el curso del procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse las disposiciones contenidas en el punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta [de adhesión], en virtud de las cuales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 92/12 [...], previa notificación a la Comisión, y mientras se aplique la excepción antes señalada, los Estados miembros podrán "mantener" para los cigarrillos procedentes de Eslovenia que pueden introducirse en su territorio sin tener que pagar impuestos especiales los mismos límites cuantitativos que aplican a las importaciones procedentes de terceros países, por lo que respecta al concepto técnico "mantener", en el sentido de que dichas disposiciones del Tratado permiten las restricciones cuantitativas que se aplicaban en un Estado miembro hasta la adhesión de la República de Eslovenia frente a, entre otros, la República de Eslovenia como país tercero?

2) En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara que no cabe interpretar las disposiciones del Tratado objeto de controversia en el sentido de que permiten las restricciones cuantitativas que se aplicaban en un Estado miembro hasta la adhesión de la República de Eslovenia frente a, entre otros, la República de Eslovenia como país tercero, ¿deben interpretarse los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE en el sentido de que no vulnera el principio de libre circulación de mercancías la normativa de un Estado miembro conforme a la cual la exención de impuestos especiales aplicable a labores del tabaco importadas en el equipaje personal de viajeros que tengan su residencia habitual en el territorio fiscal de ese Estado miembro y entren directamente en el territorio por una frontera terrestre o por aguas interiores estará limitada a 25 cigarrillos en el supuesto de que procedan de determinados Estados miembros, aunque tal restricción cuantitativa sólo se aplique frente a una zona franca de un único Estado tercero (la Confederación Suiza), mientras que, desde los demás Estados terceros, se permite la importación en dicho Estado miembro de 200 cigarrillos con franquicia de impuestos especiales?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

34 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión debe interpretarse en el sentido de que permite a la República de Austria mantener, con carácter transitorio, una normativa que establece una franquicia de los impuestos especiales para los cigarrillos importados en los equipajes personales de los viajeros limitada a 25 unidades, en la medida en que, con anterioridad a la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea, esta franquicia ya estaba en vigor, o si dicha disposición del Acta de adhesión debe interpretarse en el sentido de que el mantenimiento de tal franquicia está sujeto a la condición de que la República de Austria la aplique a las importaciones de países terceros en virtud de su normativa actualmente vigente.

35 Con carácter preliminar, procede señalar que la materia relativa a las franquicias de los impuestos especiales para la importación de mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de países terceros, en particular de cigarrillos, está regulada en la Directiva 69/169.

36 Como indica su título, la finalidad de la Directiva 69/169 consiste en armonizar las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros. Según se deduce de sus considerandos y de los considerandos de las Directivas que la han modificado, el objetivo es liberalizar en mayor medida el régimen de imposición de las importaciones en el tráfico de viajeros con objeto de facilitar este último (sentencia de 15 de junio de 1999, Heinonen, C-394/97, Rec. p. I-3599, apartado 25).

37 Por otra parte, en el ámbito que cubre la Directiva 69/169, los Estados miembros sólo conservan la competencia limitada que les atribuyen las propias disposiciones de la Directiva y de aquellas que la han modificado (sentencia de 9 de junio de 1992, Comisión/España, C-96/91, Rec. p. I-3789, apartado 10 y la jurisprudencia allí citada).

38 En relación concretamente con los cigarrillos, del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 69/169 se desprende que la franquicia de los impuestos especiales en el tráfico entre países terceros y la Comunidad está limitada a 200 cigarrillos. No obstante, en virtud del artículo 5, apartados 2 y 8, de la mencionada Directiva, los Estados miembros siguen siendo competentes para reducir dicho límite en las circunstancias previstas en estas disposiciones.

39 Las referidas disposiciones, tal y como eran aplicables antes y después de la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea, incluida la fecha de los hechos expuestos en el procedimiento principal, no han sido objeto de ninguna modificación.

40 Además, ha quedado acreditado que la República de Austria adoptó el artículo 29a de la TabStG y estableció la franquicia limitada a 25 cigarrillos prevista en dicha disposición sobre la base del artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169 y que las autoridades de dicho Estado miembro notificaron dicha disposición nacional a la Comisión en virtud de las medidas transitorias a que se refiere el artículo 24 del Acta de adhesión.

41 Por otra parte, no se discute que dicha disposición de la normativa nacional reproduce, en términos esencialmente idénticos, la franquicia ya prevista en el artículo 3a del VerbStBefV, que era aplicable, desde el 1 de enero de 1997, a la importación por viajeros de cigarrillos procedentes de países terceros limítrofes con la República de Austria, incluida Eslovenia, y que, desde la última ampliación de la Unión Europea, ya no se aplica más que a la zona franca suiza de Samnauntal.

42 En consecuencia, se plantea la cuestión de si, con anterioridad a la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión, la normativa nacional controvertida en el asunto principal, en la que se establece la franquicia reducida a 25 cigarrillos, podía fundarse en la competencia limitada de la República de Austria en virtud del artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169, y si, a raíz de dicha adhesión y habida cuenta de la entrada en vigor del artículo 24 del Acta de adhesión, la referida normativa puede seguir fundándose en dicha competencia.

43 La Comisión sostiene que dicha cuestión debe responderse en sentido negativo.

44 Considera que la excepción establecida en el artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169 no puede invocarse en relación con una franquicia nacional como la

controvertida en el asunto principal, ya que ésta sólo es aplicable a las importaciones de mercancías de determinados países terceros y que, además, se halla limitada a una categoría específica de viajeros procedentes de tales países, a saber, aquellos que tienen su residencia habitual en Austria y que regresan directamente al territorio de dicho Estado miembro a través de una frontera terrestre o por aguas interiores.

45 Señala que los tres primeros apartados del artículo 5 de la Directiva 69/169 establecen excepciones aplicables a determinadas categorías de viajeros específicamente definidas. Ahora bien, a su juicio, dichas excepciones serían superfluas y podrían además ser burladas si se debiera entender el apartado 8 de dicho artículo en el sentido de que otorga a los Estados miembros una competencia general para añadir otras categorías específicas de viajeros a las definidas en esos tres primeros apartados.

46 Observa que el reconocimiento de tal competencia podría, por lo demás, dar lugar al establecimiento de diferentes regímenes de franquicias en los Estados miembros. Matiza que el desarrollo de tales regímenes podría frustrar el objetivo previsto en la Directiva 69/169, a saber, facilitar el tráfico de los viajeros.

47 Por último, la Comisión sostiene que la interpretación que propugna es además necesaria para respetar el principio que prohíbe toda discriminación entre países terceros en el comercio internacional.

48 No puede acogerse esta argumentación.

49 En lo que atañe a la argumentación relativa a la enumeración, en el artículo 5, apartados 1 a 3, de la Directiva 69/169, de excepciones específicas aplicables a determinadas categorías de viajeros, procede señalar que, entre dichas disposiciones, únicamente el apartado 2 del referido artículo puede ser pertinente en el asunto principal, dado que se refiere a las importaciones procedentes de países terceros y que los apartados 1 y 3 de dicho artículo afectan a mercancías procedentes de otro Estado miembro.

50 Si bien es cierto que la categoría de viajeros constituida por las personas que tienen su residencia habitual en Austria, a que alude la medida nacional controvertida en el procedimiento principal, se define de manera más amplia que las constituidas por las personas que tienen su residencia en la zona fronteriza, los trabajadores fronterizos o el personal de los medios de transporte utilizados en el tráfico entre países terceros y la Comunidad, en el sentido del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 69/169, la naturaleza específica de las categorías a que se refiere esta última excepción no se opone a la aplicación de la excepción establecida en el apartado 8 de este mismo artículo a otra categoría de viajeros, definida de un modo más amplio.

51 En efecto, esta última excepción reviste asimismo un carácter específico en la medida en que sólo se aplica a determinadas mercancías taxativamente enumeradas, en particular, los cigarrillos.

52 Según el tenor del artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169, los Estados miembros pueden disminuir las cantidades de las mercancías a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letras a) y d), de dicha Directiva, en particular en relación con los cigarrillos, respecto a los viajeros que, procedentes de un país tercero, entran en un Estado miembro.

53 Es preciso señalar que, habida cuenta del carácter general de los términos utilizados, el texto de dicha disposición no puede ser interpretado en sentido estricto, como propone la Comisión, de tal modo que sólo estuvieran permitidas las franquicias reducidas, adoptadas en virtud de dicha disposición, si se aplicaran a todos los países terceros sin distinción y respecto a todas las categorías de viajeros.

54 El carácter general de dicho texto implica, por el contrario, que se ha reservado a favor de los Estados miembros una amplia facultad para reducir las cantidades de las mercancías en el caso de los productos específicos a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letras a) y d), de la Directiva 69/169, entre ellos, los cigarrillos.

55 Es cierto que existe una tensión real entre dicha facultad y el objetivo general de la Directiva 69/169, que, como se ha recordado en el apartado 36 de la presente sentencia, consiste en liberalizar en mayor medida el régimen de tributación de las importaciones en el tráfico de viajeros con el fin de facilitar este tráfico.

56 Por consiguiente, al ejercer dicha facultad, los Estados miembros están obligados a limitar tanto como les sea posible los efectos negativos que las medidas adoptadas podrían producir en la consecución del objetivo general de la Directiva 69/169 y a observar así un equilibrio razonable entre dicho objetivo y el objetivo específico que persigue el artículo 5, apartado 8, de esta misma Directiva.

57 Dicho objetivo específico debe tener en cuenta la especial naturaleza de los productos de que se trata, es decir, las labores del tabaco como los cigarrillos, y el bien jurídico que la disposición controvertida en el procedimiento principal permite proteger.

58 Como señaló el Abogado General en el apartado 35 de sus conclusiones, en relación con tales productos, la normativa fiscal constituye un instrumento importante y eficaz de lucha contra el consumo de tales productos y, por lo tanto, de protección de la salud pública.

59 Ha quedado acreditado que el artículo 3a del VerbStBefV, que establece la franquicia limitada a 25 cigarrillos, fue establecido con el fin de impedir que los residentes austriacos se libraran sistemáticamente del pago del impuesto especial mínimo global sobre los cigarrillos cuyos tipos se fijan en el artículo 2 de la Directiva 92/79, en su versión modificada por la Directiva 2002/10, comprando cigarrillos, a menudo durante viajes repetidos y de corta duración, en países terceros limítrofes con la República de Austria que aplican unos impuestos considerablemente inferiores a los vigentes en este Estado y, por ende, aplican unos precios considerablemente inferiores, e importando posteriormente tales cigarrillos, hasta un máximo de 200 unidades, con franquicia de derechos especiales, con ocasión de cada uno de los referidos viajes.

60 Este riesgo específico de elusión de la política fiscal y de vulneración del objetivo de la protección de la salud pública persiste después de la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea, dado que, en virtud del punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión, este nuevo Estado miembro, aunque esté obligado a incrementar progresivamente sus tipos, puede aplazar la aplicación del impuesto especial mínimo global sobre los cigarrillos hasta el 31 de diciembre de 2007.

61 Procede observar asimismo que el ámbito de aplicación de la medida controvertida en el asunto principal se halla específicamente limitado a lo necesario para luchar contra tales prácticas, que se consideran, habida cuenta, en particular, de sus efectos acumulativos, generadoras de un riesgo significativo para la eficacia de la política fiscal relativa a las labores del tabaco y, por lo tanto, para el imperativo de protección de la salud pública.

62 Es importante, en efecto, señalar que esta medida sólo afecta a las personas que tengan su residencia habitual en Austria, cuya protección en materia sanitaria incumbe al legislador austriaco, y que regresen directamente al territorio de dicho Estado procedentes de un país tercero limítrofe que grava los cigarrillos con unos impuestos inferiores a los que prevé la normativa comunitaria en vigor.

63 Así se explica que esta medida no se aplique a las importaciones procedentes de países terceros limítrofes con la República de Austria, como la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, cuyos impuestos sobre las labores del tabaco no son inferiores a los que establece la normativa comunitaria, sino a las procedentes de la zona franca suiza del Samnauntal, dado que la carga fiscal en esta zona es inferior a la que prescribe la normativa comunitaria.

64 La medida nacional controvertida en el asunto principal tampoco es de aplicación en el supuesto de viajes que no se consideran un riesgo significativo para la eficacia de la política fiscal relativa a dichos productos, como los realizados por vía aérea, ni en el supuesto de los viajes a países terceros no limítrofes.

65 En consecuencia, resulta patente que, teniendo en cuenta la limitación de su ámbito de aplicación en función de las particularidades relacionadas con los riesgos para la política fiscal y para el objetivo de protección de la salud pública derivados de la proximidad de los países afectados y de los impuestos aplicados a las labores del tabaco en estos últimos, la medida nacional controvertida establece un equilibrio razonable entre el objetivo general de la Directiva 69/169 y el objetivo específico perseguido por el artículo 5, apartado 8, de dicha Directiva.

66 En relación con la situación de la República de Eslovenia tras su adhesión a la Unión Europea, consta que los tipos de gravamen aplicables en dicho Estado miembro a las

labores del tabaco, los cuales ciertamente han aumentado desde la referida adhesión, siguen siendo inferiores a los que establece la normativa comunitaria en vigor.

67 Por consiguiente, continúa existiendo el riesgo específico contra el que pretende luchar la franquicia limitada a 25 cigarrillos, por lo que dicha medida puede seguir basándose en el artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169, en relación con el artículo 24 del Acta de adhesión.

68 En estas circunstancias, no puede acogerse la alegación de la Comisión de que la normativa nacional controvertida en el asunto principal es discriminatoria.

69 En efecto, de cuanto antecede se desprende que, en función de los objetivos perseguidos, el ámbito de aplicación de dicha normativa nacional queda limitado a las importaciones procedentes de países terceros y de los nuevos Estados miembros limítrofes con la República de Austria que aplican a las labores del tabaco impuestos inferiores a los que establece la normativa comunitaria.

70 En consecuencia, dado que la situación de dichos países terceros y de los nuevos Estados miembros limítrofes con la República de Austria no es comparable con la de otros países terceros, no puede considerarse que la diferencia de trato que se deriva de la normativa aludida constituya una discriminación de las importaciones procedentes de los referidos países terceros y de los nuevos Estados miembros.

71 Teniendo en cuenta cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión que el punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta de adhesión debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la República de Austria mantenga, con carácter transitorio, una normativa que establece una franquicia de los derechos especiales limitada a 25 unidades para los cigarrillos procedentes de Eslovenia introducidos en el territorio de la República de Austria en los equipajes personales de viajeros que tengan su residencia en este último Estado miembro y que regresen directamente a su territorio a través de una frontera terrestre o por las aguas interiores del este Estado miembro.

Sobre la segunda cuestión

72 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual la franquicia de los derechos especiales para los cigarrillos importados en los equipajes personales de los viajeros está limitada a 25 unidades a la entrada en el territorio de la República de Austria desde algunos otros Estados miembros, en particular la República de Eslovenia, debido a que, a raíz de la última ampliación de la Unión Europea, dicha franquicia ya no se aplica a ningún Estado tercero con la única excepción de la zona franca suiza de Samnauntal, gozando generalmente las importaciones de cigarrillos procedentes de países terceros de una franquicia de 200 unidades.

73 A este respecto, en relación con la situación posterior a la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión Europea, del apartado 67 de la presente sentencia se desprende que la normativa nacional controvertida en el asunto principal puede seguir basándose en el artículo 5, apartado 8, de la Directiva 69/169, en relación con el artículo 24 del Acta de adhesión.

74 Dado que dicha normativa nacional está justificada con respecto a una de las medidas previstas en el artículo 24 del Acta de adhesión, concretamente, la medida transitoria establecida en el punto 6, apartado 2, del anexo XIII de dicha Acta, ya no puede plantearse la cuestión de la compatibilidad de dicha normativa con otras disposiciones de Derecho primario, como los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE.

75 En consecuencia, debe responderse a la segunda cuestión que los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual la franquicia de los derechos especiales para los cigarrillos importados en los equipajes personales de los viajeros se limita a 25 unidades a la entrada en el territorio de la República de Austria desde algunos otros Estados miembros, en particular la República de Eslovenia, a pesar de la circunstancia de que, a raíz de la última ampliación de la Unión Europea, esta franquicia reducida ya no se aplique a ningún Estado tercero con la única excepción de la zona franca suiza de Samnauntal, gozando generalmente las importaciones de cigarrillos procedentes de países terceros de una franquicia de 200 unidades.

Costas

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

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

1) **El punto 6, apartado 2, del anexo XIII del Acta relativa a las condiciones de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la República de Austria mantenga, con carácter transitorio, una normativa que establece una franquicia de los derechos especiales limitada a 25 unidades para los cigarrillos procedentes de Eslovenia introducidos en el territorio de la República de Austria en los equipajes personales de viajeros que tengan su residencia en este último Estado miembro y que regresen directamente a su territorio a través de una frontera terrestre o por las aguas interiores de este Estado miembro.**

2) **Los artículos 23 CE, 25 CE y 26 CE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual la franquicia de los derechos especiales para los cigarrillos importados en los equipajes personales de los viajeros se limita a 25 unidades a la entrada en el territorio de la República de Austria desde algunos otros Estados miembros, en particular la República de Eslovenia, a pesar de la circunstancia de que, a raíz de la última ampliación de la Unión Europea, esta franquicia reducida ya no se aplique a ningún Estado tercero con la única excepción de la zona franca suiza de Samnauntal, gozando generalmente las importaciones de cigarrillos procedentes de países terceros de una franquicia de 200 unidades.**

Firmas