Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 24 de febrero de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Directiva 2014/40/UE — Artículo 23, apartado 3 — Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco — Prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad — Régimen sancionador — Sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias — Obligación de los vendedores de productos del tabaco de comprobar la edad del comprador en el momento de la venta de dichos productos — Multa — Ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco — Suspensión de la licencia de ejercicio de actividad durante quince días — Principio de proporcionalidad — Principio de cautela»

En el asunto C-452/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 5 de agosto de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de septiembre de 2020, en el procedimiento entre

PJ

y

Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. I. Ziemele, los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de PJ, por el Sr. A. Celotto, avvocato;

* Lengua de procedimiento: italiano.

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. A. Collabolletta, avvocato dello Stato;

– en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Fehér y G. Koós y por la Sra. R. Kissné Berta, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Hödlmayr y A. Spina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de octubre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los principios de proporcionalidad y de cautela, del artículo 5 TUE, y de los considerandos 8, 21 y 60 y los artículos 1 y 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1; corrección de errores en DO 2015, L 150, p. 24).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre PJ, por un lado, y la Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana (Agencia de Aduanas y Monopolios — Oficina de los Monopolios de Toscana, Italia) (en lo sucesivo, «Agencia de Aduanas») y el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia), por otro, en relación con la legalidad de una decisión de la Agencia de Aduanas mediante la que esta impuso a PJ una sanción económica y una sanción administrativa accesoria consistente en suspender su licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco durante quince días.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 Mediante la Decisión 2004/513/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004, por la que se nombra un miembro del Comité consultivo de la Agencia de Abastecimiento de Euratom (DO 2004, L 213, p. 8), se aprobó en nombre de la Unión Europea el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco, firmado en Ginebra el 21 de mayo de 2003 (en lo sucesivo, «CMCT»). A tenor del preámbulo del CMCT, las Partes de este Convenio Marco reconocen que «la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y que las enfermedades relacionadas con el tabaco no aparecen inmediatamente después de que se empieza a fumar o a estar expuesto al humo de tabaco, o a consumir de cualquier otra manera productos de tabaco».

4 El artículo 16, apartados 1 y 6, del CMCT tiene el siguiente tenor:

«1. Cada Parte adoptará y aplicará en el nivel gubernamental apropiado medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de la edad que determine la legislación interna, la legislación nacional o a los menores de 18 años. Dichas medidas podrán consistir en lo siguiente:

a) exigir que todos los vendedores de productos de tabaco indiquen, en un anuncio claro y destacado situado en el interior de su local, la prohibición de la venta de productos de tabaco a los menores y, en caso de duda, soliciten que cada comprador de tabaco demuestre que ha alcanzado la mayoría de edad;

b) prohibir que los productos de tabaco en venta estén directamente accesibles, como en los estantes de los almacenes;

c) prohibir la fabricación y venta de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos de tabaco y puedan resultar atractivos para los menores, y

d) garantizar que las máquinas expendedoras de tabaco bajo su jurisdicción no sean accesibles a los menores y no promuevan la venta de productos de tabaco a los menores.

[…]

6. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces, con inclusión de sanciones contra los vendedores y distribuidores, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 a 5 del presente artículo.»

Derecho de la Unión

5 Los considerandos 7, 8, 21, 48 y 60 de la Directiva 2014/40 están redactados en los siguientes términos:

«(7) La acción legislativa a escala de la Unión también es necesaria para aplicar el [CMCT] de mayo de 2003, del que tanto la Unión como sus Estados miembros son parte y están obligados a cumplir sus disposiciones. Las disposiciones del CMCT sobre reglamentación del contenido de los productos de tabaco, reglamentación de la divulgación de información sobre los productos de tabaco, empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco, publicidad, promoción y patrocinio del tabaco, y comercio ilícito de productos de tabaco son particularmente relevantes. Las Partes del CMCT, incluidas la Unión y sus Estados miembros, adoptaron por consenso una serie de directrices en varias conferencias para la aplicación de las disposiciones del CMCT.

(8) De conformidad con el artículo 114, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en las propuestas legislativas procede basarse en un nivel de protección de la salud elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. Los productos del tabaco no son una mercancía ordinaria, y habida cuenta de que sus efectos son especialmente nocivos para la salud, la protección de la misma debe ser objeto de una atención prioritaria, especialmente con objeto de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes.

[…]

(21) En consonancia con la finalidad de la presente Directiva, que consiste en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior para el tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud, especialmente de los jóvenes, y de acuerdo con la Recomendación 2003/54/CE del Consejo [, de 2 de diciembre de 2002, relativa a la prevención del tabaquismo y a una serie de iniciativas destinadas a mejorar la lucha contra el tabaco (DO 2003, L 22, p. 31)], debe alentarse a los Estados miembros a impedir la venta de tales productos a niños y adolescentes, mediante la adopción de las disposiciones adecuadas que establezcan y obliguen a cumplir límites de edad.

[…]

(48) Además, la presente Directiva no armoniza las normas sobre entornos libres de humo, ni sobre disposiciones nacionales de compraventa o publicidad, o sobre extensión de marca, ni introduce un límite de edad para los cigarrillos electrónicos o envases de recarga. En cualquier caso, la presentación y la publicidad de dichos productos no debe promover el consumo de tabaco ni suscitar confusión con productos del tabaco. Los Estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan.

[…]

(60) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la fabricación, presentación y venta de productos del tabaco y productos relacionados, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a [sus dimensiones y efectos], pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.»

6 A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de dicha Directiva:

«La presente Directiva tiene por objetivo la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que respecta a:

a) los ingredientes y las emisiones de los productos del tabaco y las obligaciones de información relacionadas, así como los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos;

b) determinados aspectos del etiquetado y envasado de los productos del tabaco, incluidas las advertencias sanitarias que deberán figurar en las unidades de envasado de los productos del tabaco y en todo embalaje exterior, así como la trazabilidad y las medidas de seguridad aplicables a los productos del tabaco a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Directiva;

c) la prohibición de comercialización del tabaco de uso oral;

d) las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco;

e) la obligación de presentar una notificación en relación con los productos del tabaco novedosos;

f) la comercialización y el etiquetado de determinados productos relacionados con los productos del tabaco; en concreto los cigarrillos electrónicos y los envases de recarga, y los productos a base de hierbas para fumar;

y ello a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado interior del tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes, y de cumplir las obligaciones de la Unión contraídas con arreglo al [CMCT].»

7 El artículo 23, apartado 3, de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros establecerán normas relativas a las sanciones aplicables al incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas de acuerdo con la presente Directiva, y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Las sanciones previstas serán eficaces, proporcionadas y disuasorias. Las sanciones administrativas financieras aplicables a las infracciones intencionales podrán establecerse de modo que compensen la ventaja económica que se pretendía obtener con la infracción.»

Derecho italiano

8 El artículo 25, párrafo segundo, del regio decreto n. 2316 — Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Real Decreto n.º 2316, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes relativas a la Protección y Asistencia de la Maternidad y de la Infancia), de 24 de diciembre de 1934 (GURI n. 47, de 25 de febrero de 1935, p. 811), en su versión modificada por el artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n. 6 — Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Decreto Legislativo n.º 6, por el que se transpone la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE), de 12 de enero de 2016 (GURI n. 13, de 18 de enero de 2016, p. 102) (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 6/2016»), establece:

«Quien venda productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos deberá exigir al comprador que muestre un documento de identidad al efectuar la compra salvo si es evidente que dicho comprador es mayor de edad.

A quien venda o suministre a menores de dieciocho años productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos se le aplicará una sanción administrativa financiera de quinientos a tres mil euros y la sanción de suspensión durante quince días de la licencia para el ejercicio de la actividad. En caso de comisión reiterada del hecho, se aplicará una sanción administrativa financiera de mil a ocho mil euros y se retirará la licencia para el ejercicio de la actividad.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

9 PJ es titular de una licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco que le autoriza a vender productos del tabaco sujetos a un monopolio estatal en Italia.

10 En febrero de 2016, a raíz de una inspección de la Agencia de Aduanas, esta constató que PJ había vendido cigarrillos a un menor de edad.

11 Con arreglo al artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 6/2016, la Agencia de Aduanas impuso a PJ una multa administrativa por importe de 1 000 euros y una sanción administrativa accesoria consistente en la suspensión durante quince días de su licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco.

12 PJ pagó la multa que le fue impuesta. En cambio, interpuso recurso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Toscana, Italia) contra la sanción administrativa accesoria por la que se suspendió su licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco. Dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso de PJ mediante una sentencia de 27 de noviembre de 2018.

13 PJ interpuso un recurso de apelación contra la sentencia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Toscana) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), órgano jurisdiccional remitente. Alegó que la normativa controvertida en el litigio principal era incompatible con la Directiva 2014/40, en particular porque, en su opinión, la suspensión de la licencia para el ejercicio de su actividad era excesiva y desproporcionada, ya que dicha sanción le había sido impuesta a raíz de una infracción única cometida por primera vez. PJ consideró, por tanto, que dicha normativa daba prioridad al principio de cautela para garantizar el derecho a la salud de los menores de edad, lo que suponía, a su modo de ver, una violación del principio de proporcionalidad.

14 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente estima que, al examinar la proporcionalidad de las sanciones controvertidas en el litigio principal, es preciso tener en cuenta la preponderancia que la Directiva 2014/40 otorga a la protección de la salud de los jóvenes.

15 Este órgano jurisdiccional considera que, a la hora de ponderar, por una parte, el interés de proteger la salud de los jóvenes y, por otra parte, el derecho de los operadores económicos a ejercer una actividad mercantil consistente en vender los productos del tabaco, el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 deja a los Estados miembros la tarea de establecer los regímenes sancionadores que permitan alcanzar el objetivo de prohibir el consumo de tabaco por los menores de edad. El referido órgano jurisdiccional añade que, si bien dicha disposición prevé que las sanciones económicas impuestas podrán compensar la ventaja económica obtenida con la infracción, no es menos cierto que el legislador de la Unión no excluyó la posibilidad de imponer sanciones administrativas distintas de las económicas.

16 En este contexto, el citado órgano jurisdiccional estima que, al prever la suspensión de las licencias de ejercicio de actividad que permiten a los operadores económicos vender productos del tabaco, el legislador italiano, de conformidad con las exigencias de la Directiva 2014/40, hizo prevalecer el interés de proteger la salud humana sobre el derecho del empresario a vender productos del tabaco. Por ello, a su juicio, las pérdidas económicas sufridas por los empresarios como consecuencia de dicha suspensión están justificadas y son razonables.

17 En esas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Viola el artículo 25, apartado 2, del [Real Decreto n.º 2316, de 24 de diciembre de 1934], en su versión modificada por el artículo 24 del [Decreto Legislativo n.º 6/2016], en la medida en que establece que "a quien venda o suministre a menores de dieciocho años productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos se le aplicará una sanción administrativa financiera de 500 a 3 000 euros y la sanción de suspensión durante quince días de la licencia para el ejercicio de la actividad", los principios del Derecho de la Unión de proporcionalidad y de cautela, como se desprenden del artículo 5 TUE, y del artículo 23, apartado 3, y de los considerandos 21 y 60 de la Directiva [2014/40], al dar prioridad al principio de cautela sin atenuarlo con el principio de proporcionalidad y, a resultas de ello, al sacrificar de un modo desproporcionado los intereses de los operadores económicos en favor de la protección del derecho a la salud, sin garantizar de este modo un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales, más aún al establecer una sanción que, infringiendo el considerando 8 de [dicha Directiva], no persigue eficazmente el objetivo de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes?»

Sobre la cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

18 En el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular, en su caso, las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. En efecto, el Tribunal de Justicia tiene la misión de interpretar cuantas disposiciones del Derecho de la Unión sean necesarias para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan resolver los litigios que se les hayan sometido, aun cuando tales disposiciones no se mencionen expresamente en las cuestiones remitidas por dichos órganos jurisdiccionales [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensión para las madres), C-450/18, EU:C:2019:1075, apartado 25 y jurisprudencia citada].

19 En el presente asunto, aun cuando, desde un punto de vista formal, el órgano jurisdiccional remitente ha limitado su cuestión a la interpretación, por una parte, del artículo 5 TUE y, por otra parte, de las disposiciones de la Directiva 2014/40, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que dicho órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de su cuestión. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional remitente, especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensión para las madres), C-450/18, EU:C:2019:1075, apartado 26].

20 En el caso de autos, como se desprende de la resolución de remisión, a raíz de una inspección de la Agencia de Aduanas, esta constató que PJ había vendido cigarrillos a un menor de edad infringiendo la prohibición de vender productos del tabaco a menores. En consecuencia, la Agencia de Aduanas le impuso, con arreglo al Derecho nacional, una sanción administrativa económica y una sanción administrativa accesoria consistente en suspender durante quince días su licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco.

21 En ese contexto, por lo que respecta, en primer lugar, a la aplicabilidad del artículo 5 TUE en el caso de autos, procede señalar que de la resolución de remisión se desprende que, al referirse a dicho artículo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, más concretamente, sobre la interpretación del principio de proporcionalidad, tal como se establece en el artículo 5 TUE, apartado 4.

22 A este respecto, es preciso recordar que esta disposición se refiere a la acción de las instituciones de la Unión. Con arreglo al primer párrafo de esta disposición, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. El segundo párrafo de la misma disposición se refiere a las instituciones de la Unión y las obliga a atenerse al principio de proporcionalidad cuando actúan en el ejercicio de sus competencias (auto de 13 de febrero de 2020, MAK TURS, C-376/19, no publicado, EU:C:2020:99, apartado 18 y jurisprudencia citada).

23 Pues bien, en el presente asunto, la disposición nacional está recogida en el Decreto Legislativo n.º 6/2016 adoptado por el legislador italiano y se refiere a la imposición de sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad en Italia. En estas circunstancias, el artículo 5 TUE, apartado 4, no resulta aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal.

24 En segundo lugar, por lo que respecta a la aplicabilidad de la Directiva 2014/40 y de su artículo 23, apartado 3, en el caso de autos, ha de señalarse, en primer término, que, a tenor del considerando 21 de dicha Directiva, en consonancia, por una parte, con la finalidad de esta, a saber, facilitar el buen funcionamiento del mercado interior para el tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud, especialmente de los jóvenes, y, por otra parte, con la Recomendación 2003/54, debe alentarse a los Estados miembros a impedir la venta de tales productos a niños y adolescentes, mediante la adopción de las disposiciones adecuadas que establezcan y obliguen a cumplir límites de edad.

25 Dicho esto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 51 de sus conclusiones, esta exhortación no se ha traducido en la Directiva 2014/40 en una disposición que imponga la obligación de adoptar medidas que prohíban la venta de los productos del tabaco a menores de edad.

26 En efecto, del considerando 48 de dicha Directiva se desprende que esta no armoniza las normas sobre la venta de tabaco en los mercados nacionales. El referido considerando indica asimismo que los Estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan.

27 En esas circunstancias, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, ha de considerarse que la Directiva 2014/40 no procedió a armonizar los aspectos de la venta de los productos del tabaco que afectan a la venta de tales productos a menores.

28 Por consiguiente, ni el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 ni la propia Directiva son aplicables al caso de autos.

29 En tercer lugar, procede recordar que el CMCT fue aprobado en nombre de la Unión mediante la Decisión 2004/513.

30 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que un acuerdo internacional celebrado por la Unión forma parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico de esta [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza Superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 69 y jurisprudencia citada]. De ello se deduce, como señaló el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, que el CMCT forma parte integrante del Derecho de la Unión.

31 Del artículo 16, apartado 1, de ese Convenio Marco, titulado «Ventas a menores y por menores», se desprende que cada Parte de dicho Convenio Marco adoptará y aplicará en el nivel gubernamental apropiado medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de la edad que determine la legislación interna, la legislación nacional o a los menores de 18 años. A tenor del apartado 6 de dicho artículo, cada Parte del citado Convenio Marco adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces, con inclusión de sanciones contra los vendedores y distribuidores, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los apartados 1 a 5 del referido artículo 16.

32 En esas circunstancias, procede considerar que una disposición nacional como la controvertida en el litigio principal debe apreciarse, en principio, a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 16 del CMCT.

33 Pues bien, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 59 de sus conclusiones, dado que el CMCT forma parte integrante del Derecho de la Unión, su aplicación debe respetar el principio de proporcionalidad como principio general del Derecho de la Unión.

34 Por lo que respecta, en cuarto y último lugar, a la aplicabilidad del principio de cautela en el caso de autos, es preciso recordar que este principio implica que, cuando subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos, podrán adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 80). A este respecto, basta con señalar, por un lado, que ninguna de las partes en el procedimiento niega los riesgos asociados al consumo de los productos del tabaco para fumar y, por otro lado, que del preámbulo del CMCT se desprende que la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y que las enfermedades relacionadas con el tabaco no aparecen inmediatamente después de que se empieza a fumar o a estar expuesto al humo de tabaco, o a consumir de cualquier otra manera productos de tabaco. En consecuencia, como señaló el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, este principio no se aplica a la situación controvertida en el litigio principal.

35 En estas circunstancias, procede entender que la cuestión prejudicial planteada pretende, en esencia, que se dilucide si el principio de proporcionalidad se opone a una normativa nacional que, en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores,

prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión durante quince días de la licencia de ejercicio de actividad que autoriza al operador económico que ha infringido dicha prohibición a vender tales productos.

Respuesta del Tribunal de Justicia

36 Según reiterada jurisprudencia, si no existe armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha legislación, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia con observancia del Derecho de la Unión y sus principios generales y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 84 y jurisprudencia citada).

37 En concreto, las medidas administrativas o represivas que permite una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa (véanse, en este sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 39 y jurisprudencia citada, y el auto de 12 de julio de 2018, Pinzaru y Cirstinoiu, C-707/17, no publicado, EU:C:2018:574, apartado 27 y jurisprudencia citada).

38 En efecto, cuando sea posible elegir entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 39, y de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 166).

39 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha precisado que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (auto de 12 de julio de 2018, Pinzaru y Cirstinoiu, C-707/17, no publicado, EU:C:2018:574, apartado 28 y jurisprudencia citada).

40 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar y aplicar el Derecho nacional, apreciar si, en el caso de autos, en relación con la infracción cometida, además de la multa que ha sido impuesta, la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco es proporcionada a la consecución del objetivo legítimo perseguido por la prohibición de vender productos del tabaco a menores, a saber, la protección de la salud humana y la reducción, en especial, del predominio del tabaquismo entre los jóvenes, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia puede proporcionarle los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan determinar si es ese el caso [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 39].

41 En el caso de autos, del artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 6/2016 se desprende que el legislador italiano ha previsto una acumulación de sanciones, en el caso de la primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad, consistentes, por una parte, en imponer una sanción económica y, por otra parte, en suspender durante quince días la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco del infractor.

42 Por lo que respecta a esta acumulación de sanciones, el Gobierno italiano señala que, durante la vigencia del régimen de sanciones anterior, que solo establecía sanciones meramente pecuniarias, existían consideraciones económicas que llevaban a los minoristas de productos del tabaco a correr el riesgo de ser sancionados por la infracción de la prohibición de vender dichos productos a menores. Por lo tanto, la imposición únicamente de una multa no permitió reducir el consumo de tabaco entre los jóvenes.

43 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 16, apartado 6, del CMCT no excluye la posibilidad de imponer, además de una multa administrativa, sanciones administrativas distintas de las pecuniarias, como la suspensión de la licencia del operador económico que haya vulnerado la prohibición de vender productos del tabaco a menores.

44 En segundo lugar, procede considerar que, para que una sanción de este tipo tenga un efecto realmente disuasorio, respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad, los infractores deben verse privados efectivamente de las ventajas económicas derivadas de las infracciones relacionadas con la venta de productos del tabaco a menores y las sanciones deben permitir que se produzcan efectos proporcionados a la gravedad de las infracciones, de manera que se desincentive de modo eficaz la comisión de infracciones de la misma naturaleza.

45 En estas circunstancias, parece que un régimen sancionador como el controvertido en el litigio principal, que prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco del operador económico de que se trate, como sanción administrativa accesoria, puede debilitar considerablemente, e incluso eliminar, las consideraciones económicas que pueden llevar a los minoristas de productos del tabaco a vender tales productos a menores de edad, a pesar de la prohibición de dichas ventas.

46 Así pues, las sanciones previstas por el legislador italiano permiten, por un lado, compensar la ventaja económica obtenida gracias a la infracción y, por otro lado, incitar a los operadores económicos a respetar las medidas que prohíben la venta de productos de tabaco a menores de edad.

47 Por lo tanto, un sistema de sanciones como el controvertido en el litigio principal resulta adecuado para alcanzar el objetivo de proteger la salud y de reducir, en especial, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes, tal como se enuncia en el CMCT.

48 En cuanto a si el rigor de las sanciones previstas por la normativa nacional no excede los límites de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, procede, en primer lugar, examinar las posibles repercusiones de la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco del operador económico afectado sobre su derecho legítimo a ejercer una actividad empresarial.

49 A este respecto, procede recordar que, como se desprende del artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de los artículos 9 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, y 168 TFUE, apartado 1, debe garantizarse un nivel elevado de protección de la salud humana al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión (sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 157).

50 Según reiterada jurisprudencia, el objetivo de protección de la salud reviste una importancia preponderante en relación con los intereses de orden económico, y la importancia de este objetivo puede justificar consecuencias económicas negativas, incluso de una considerable amplitud (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, apartado 54).

51 Por ello, procede considerar, como señaló en esencia el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, que la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco durante un período de tiempo limitado, en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores, no vulnera, en principio, de forma desmesurada el legítimo derecho de los operadores económicos a ejercer su actividad empresarial.

52 En segundo lugar, por lo que respecta a los criterios de determinación de las sanciones en el caso de autos, procede señalar, en primer término, que, si bien el artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 6/2016 prevé la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco durante un período delimitado de quince días, no es menos cierto que también establece que dicha suspensión va acompañada de multas en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores que varían según la gravedad de la infracción de que se trate, lo que muestra cierta graduación y progresividad en la determinación de las sanciones que pueden ser impuestas.

53 En efecto, esa disposición prevé criterios de determinación de las multas que permiten fijarlas teniendo en cuenta todas las circunstancias del supuesto de hecho, en particular la gravedad del comportamiento ilícito del operador económico de que se trate.

54 En esas circunstancias, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 79 de sus conclusiones, el equilibrio entre la gravedad de las sanciones y la gravedad de la infracción de que se trate queda garantizado por las multas que acompañan a la suspensión de la licencia del infractor para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco, que varían según la gravedad de la infracción de que se trate. En el caso de autos, el importe de la multa impuesta al demandante en el litigio principal ascendía a 1 000 euros, es decir, un importe correspondiente a los límites inferiores de los importes previstos en el caso de una primera infracción.

55 En segundo término, cabe señalar que la suspensión de la licencia de ejercicio de actividad solo está prevista por un período de quince días.

56 Por tanto, del análisis, en su contexto, de esta sanción accesoria se deriva que constituye una medida que, en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad, pretende, en particular, sancionar la infracción cometida por los minoristas de dichos productos y disuadirles de incumplir de nuevo esta prohibición, eliminando las consideraciones económicas que puedan llevar a dichos minoristas a vender productos del tabaco a menores de edad a pesar de la prohibición de tales ventas, sin provocar la revocación de la licencia, medida que solo está prevista, como se desprende del artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 6/2016, en caso de reincidencia.

57 En esas circunstancias, a la vista de la gravedad de la infracción, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, no parece que un sistema de sanciones como el controvertido en el litigio principal, que, con el fin de privar a los infractores de las ventajas económicas derivadas del incumplimiento de la prohibición de vender productos del tabaco a menores y de disuadirles de infringir dicha prohibición, establece, además

de la imposición de una multa administrativa, la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad de expendeduría de tabaco durante un período delimitado de quince días en caso de primera infracción, exceda los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo de proteger la salud humana y de reducir, en especial, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes.

58 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad, prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión durante quince días de la licencia de ejercicio de actividad que autoriza al operador económico que ha infringido dicha prohibición a vender tales productos, siempre que esa normativa no exceda los límites de lo que es apropiado y necesario para alcanzar el objetivo de proteger la salud humana y de reducir, en especial, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes.

Costas

59 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Primera) declara:

El principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, en caso de primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad, prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión durante quince días de la licencia de ejercicio de actividad que autoriza al operador económico que ha infringido dicha prohibición a vender tales productos, siempre que esa normativa no exceda los límites de lo que es apropiado y necesario para alcanzar el objetivo de proteger la salud humana y de reducir, en especial, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes.

Firmas