Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 23 de diciembre de 2015 [1]

Asunto C-358/14

República de Polonia
contra
Parlamento Europeo
y

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Aproximación de las legislaciones — Directiva 2014/40/UE — Fabricación, presentación y venta de productos del tabaco y productos relacionados — Cigarrillos mentolados — Elección del artículo 114 TFUE como base jurídica — Principio de proporcionalidad — Principio de subsidiariedad»

I. **Introducción**

1. ¿Podía prohibir el legislador de la Unión la venta de cigarrillos mentolados en el mercado interior de la Unión a partir del 20 de mayo de 2020? Esta cuestión, [2] que presenta un elemento emocional, es en esencia el centro del problema jurídico que la República de Polonia plantea al Tribunal de Justicia con su recurso de anulación contra la Directiva 2014/40/UE. [3] Dicho recurso se inserta en una serie de litigios suscitados a lo largo de los años en relación con las diversas normativas adoptadas en la Unión en materia de fabricación, presentación y venta de productos del tabaco y productos relacionados en el mercado interior europeo. [4]

2. A diferencia de procedimientos anteriores, en el presente caso no se cuestiona en esencia la idoneidad del artículo 114 TFUE (anteriormente, artículo 95 CE o artículo 100 *bis* del Tratado CEE) como base jurídica para la nueva Directiva, sino que sólo se discuten algunos aspectos de detalle. En consecuencia, el tema de la competencia legislativa ya no ocupa aquí un lugar tan destacado como antaño. Ahora el debate se centra en la cuestión de si una prohibición de los cigarrillos mentolados a escala de la Unión es compatible con el principio de proporcionalidad. Por otro lado, se trata en este caso de los requisitos que se derivan del principio de subsidiariedad para una normativa como la aquí controvertida.

1 — Lengua original: alemán.

2 — En los medios de comunicación se ha informado, por ejemplo, de que un ya fallecido antiguo canciller alemán había tomado medidas ante la anunciada desaparición de los cigarrillos mentolados: «Inminente prohibición de la UE: Helmut Schmidt supuestamente almacena 200 cartones de cigarrillos mentolados (*Spiegel Online* — Política — 9 de julio de 2013).

3 — Directiva 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 L 127, p. 1); en lo sucesivo, «Directiva».

4 — Véanse, en particular, las sentencias Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Alemania/Parlamento y Consejo (C-380/03, EU:C:2006:772) y Comisión/Dinamarca (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Tras estas cuestiones jurídicas, que, por lo que parece, tienen considerables implicaciones económicas especialmente en Polonia y que, además, afectan a la vida diaria de millones de ciudadanos de la Unión, subyace en último término un problema de esencial relevancia: ¿Qué margen de apreciación le queda al legislador de la Unión para garantizar que los productos puedan comercializarse en toda la Unión en condiciones uniformes sin desatender al mismo tiempo el objetivo fundamental de asegurar un alto nivel de protección de la salud, consagrado de forma preeminente por el Derecho primario (artículos 9 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, y 168 TFUE, apartado 1, y artículo 35, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)?

4. Además del presente recurso de anulación de Polonia, actualmente hay pendientes otros dos procedimientos de decisión prejudicial con los que un órgano jurisdiccional del Reino Unido pregunta al Tribunal de Justicia sobre la validez de la Directiva 2014/40. Uno de ellos [5] está dedicado exclusivamente a la nueva normativa sobre cigarrillos electrónicos del artículo 20 de la Directiva, y plantea cuestiones jurídicas relativas al principio de proporcionalidad, al de subsidiariedad y a los derechos fundamentales de la Unión. El otro [6] versa sobre una pluralidad de disposiciones concretas de la Directiva, y se centra, en particular, en la elección del artículo 114 TFUE como base jurídica, en el principio de subsidiariedad, en los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, en cuestiones relativas a los derechos fundamentales de la Unión y en problemas acerca de los artículos 290 TFUE y 291 TFUE en cuanto a la delegación de facultades legislativas y de ejecución a la Comisión. En ambos casos presento hoy mismo también mis conclusiones.

II. **Las disposiciones controvertidas de la Directiva 2014/40**

5. La expresión «aroma característico», conforme a la definición que contiene el artículo 2, punto 25, de la Directiva, designa:

«un olor o sabor claramente perceptible distinto del tabaco, debido a un aditivo o una combinación de aditivos, incluidos frutas, especias, hierbas, alcohol, caramelo, mentol o vainilla entre otros, que sea perceptible antes del consumo del producto del tabaco, o durante dicho consumo».

6. En el artículo 6 de la Directiva, que lleva por título «Lista prioritaria de aditivos y obligaciones de notificación reforzadas», se dispone que para determinados aditivos de los cigarrillos y tabaco para liar incluidos en una lista prioritaria elaborada y actualizada por la Comisión serán de aplicación obligaciones de notificación reforzadas. A este respecto, en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva se establece lo siguiente:

«2. Los Estados miembros exigirán a los fabricantes o importadores de los cigarrillos y tabaco para liar que contengan un aditivo que esté incluido en la lista prioritaria [...] que lleven a cabo estudios exhaustivos, en los que se examine, por lo que respecta a cada aditivo, si

[...]

b) genera un aroma característico;

[...]»

5 — Asunto C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Asunto C-547/14 (Phillip Morris Brands y otros).

7. El artículo 7 de la Directiva contiene disposiciones relativas a la «Reglamentación sobre los ingredientes» y presenta, en extracto, el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros prohibirán la comercialización de los productos del tabaco con aroma característico.

Los Estados miembros no prohibirán el uso de aditivos esenciales para la fabricación de los productos del tabaco [...].

[...]

2. La Comisión, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, determinará mediante actos de ejecución si un producto del tabaco entra o no en el ámbito de aplicación del apartado 1. Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

3. La Comisión adoptará, mediante actos de ejecución, normas uniformes relativas al procedimiento para determinar si un producto del tabaco pertenece al ámbito de aplicación del apartado 1. Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

4. Se creará a escala de la Unión un grupo consultivo independiente. Los Estados miembros y la Comisión podrán consultar a este grupo antes de adoptar medidas de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo. La Comisión adoptará mediante actos de ejecución los procedimientos relativos a la creación y al funcionamiento de dicho grupo.

Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

5. Cuando el nivel de presencia o de concentración de determinados aditivos o la combinación de ellos haya dado lugar a prohibiciones con arreglo al apartado 1 del presente artículo en al menos tres Estados miembros, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 27 a fin de establecer niveles máximos para estos aditivos —o estas combinaciones de aditivos — causantes del aroma característico.

[...]

7. Los Estados miembros prohibirán la comercialización de productos del tabaco que contengan aromatizantes en sus componentes como filtros, papeles de fumar, envases, cápsulas, o cualquier otra característica técnica que permita modificar el olor o sabor de los productos del tabaco o intensificar el humo. [...]

[...]

12. Los productos del tabaco distintos de los cigarrillos y el tabaco para liar estarán exentos de las prohibiciones establecidas en los apartados 1 y 7. La Comisión adoptará actos delegados de conformidad con el artículo 27 para retirar dicha excepción a una categoría de producto particular en caso de que se produzca un cambio sustancial de circunstancias, establecido en un informe de la Comisión.

13. Los Estados miembros y la Comisión podrán imponer tasas proporcionadas a los fabricantes e importadores de productos del tabaco para evaluar si un producto del tabaco tiene un aroma característico, si se han utilizado aditivos o aromas prohibidos [...].

14. En el caso de los productos del tabaco con un aroma característico cuyas ventas a escala de la Unión representen el 3 % o más de una categoría de producto particular, las disposiciones del presente artículo se aplicarán a partir del 20 de mayo de 2020.

[...]»

8. Sobre la «presentación del producto», el artículo 13 de la Directiva contiene, entre otras, la siguiente disposición:

«1. El etiquetado de una unidad de envasado y de todo embalaje exterior, así como del propio producto del tabaco, no incluirá ningún elemento o característica que:

[...]

c) haga referencia a sabores, olores, aromatizantes u otros aditivos, o a la ausencia de estos;

[...]»

III. **Procedimiento y pretensiones de las partes**

9. Mediante escrito de 22 de julio de 2014, Polonia, basándose en el artículo 263 TFUE, interpuso el presente recurso de anulación contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

10. Fueron admitidas en el procedimiento como coadyuvantes, en defensa de las tesis de la demandante, Rumanía, y en defensa de las tesis de los demandados, Irlanda, la República Francesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea.

11. Polonia solicita que:

— Se anulen los artículos 2, punto 25; 6, apartado 2, letra b); 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, así como el artículo 13, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/40.

— Se condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

12. Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que anule los artículos 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, de la Directiva 2014/40.

13. Por su parte, el Parlamento y el Consejo solicitan que:

— Se desestime el recurso.

— Se condene en costas a Polonia.

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Se desestime el recurso por infundado.

— Se condene en costas a la demandante.

15. Irlanda, Francia y el Reino Unido solicitan, por su parte, que se desestime el recurso. Además, Irlanda solicita que se condene en costas a Polonia.

16. En caso de que el Tribunal de Justicia estime el recurso de Polonia, a título subsidiario solicitan el Parlamento, el Consejo y Francia, además, que los efectos de las disposiciones anuladas, en su caso, de la Directiva 2014/40 se mantengan hasta tanto entre en vigor, en un plazo razonable, una nueva directiva.

17. Ante el Tribunal de Justicia se tramitó el recurso de Polonia por escrito y el 30 de septiembre de 2015 de celebró una vista.

IV. **Apreciación**

A. *Admisibilidad del recurso*

18. Antes de entrar a valorar el contenido de las alegaciones de Polonia, procede examinar brevemente la admisibilidad del presente recurso de anulación. En primer lugar, se plantea la cuestión de si las disposiciones relativas a los aromas característicos pueden ser impugnadas aisladamente. En segundo lugar, procede analizar si los argumentos de la demandante sobre algunas de las disposiciones controvertidas de la Directiva están suficientemente sustanciados. En tercer lugar, procede examinar la crítica del Consejo según la cual la argumentación de Polonia sobre el principio de igualdad de trato presentada en la segunda ronda de escritos (concretamente, en el escrito de réplica de Polonia) constituye un nuevo motivo que debe ser inadmitido por extemporáneo.

1. Sobre la limitación del recurso de anulación a determinados artículos de la Directiva

19. Polonia (con el apoyo de Rumanía) no solicita la anulación de la Directiva 2014/40 en su conjunto, sino que se limita a impugnar algunas de sus disposiciones, concretamente todas aquellas que tienen por objeto los aromas característicos o simplemente los aromas.

20. Según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto de la Unión sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto (el llamado requisito de la separabilidad).[7] Dicho requisito no se cumple cuando la anulación parcial del acto jurídico impugnado modifica su contenido esencial.[8]

21. Las disposiciones aquí impugnadas de la Directiva 2014/40 contienen normas específicas sobre los productos del tabaco con aromas característicos que coexisten de forma independiente con las demás disposiciones de la Directiva. Ante el Tribunal de Justicia no se han presentado datos que aboguen por considerar que las disposiciones sobre dichos aromas que contiene la Directiva deban correr la misma suerte que las demás disposiciones de la Directiva. Aun cuando el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento declare nulas algunas disposiciones relativas a los aromas, las demás normas que contiene la Directiva seguirán teniendo su razón de ser y nada afectará a su alcance.

22. En consecuencia, se ha de considerar que las disposiciones relativas a los aromas característicos constituyen una parte separable de la Directiva 2014/40 y que su eventual anulación no afectará al contenido esencial de la Directiva.

7 — Sentencias Jamet/Comisión (37/71, EU:C:1972:57), apartado 11; Comisión/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778), apartado 38; Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 16, y Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2015:483), apartado 94.

8 — Sentencias Francia/Parlamento y Consejo (C-244/03, EU:C:2005:299), apartado 13; Comisión/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778), apartado 38; Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 16, y Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2015:483), apartado 94; en idéntico sentido también la sentencia Francia y otros/Comisión (C-68/94 y C-30/95, EU:C:1998:148), apartados 257 a 259.

23. Por las mismas razones, en contra de la opinión expuesta por Polonia en la vista, nada se opondría, en teoría, a que a su vez se pudieran anular sólo parcialmente las disposiciones de la Directiva 2014/40 relativas a los aromas característicos, concretamente en la medida en que de ellas se derive una prohibición de los cigarrillos mentolados.

2. Sobre la cuestión de la suficiente sustanciación de las alegaciones de la demandante

24. Llama la atención que, a pesar de solicitar la anulación de numerosas disposiciones individuales de la Directiva, Polonia no presente alegaciones detalladas sobre algunas de ellas, concretamente los artículos 6, apartado 2, letra b), 7, apartados 12 y 14, y 13, apartado 1, letra c).

25. Procede recordar que la argumentación de la demandante en su escrito de recurso debe estar suficientemente sustanciada. En virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia al respecto, el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y las alegaciones invocados, y una exposición concisa de dichos motivos. Estas indicaciones deben ser suficientemente claras y precisas para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello resulta que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una imputación. [9]

26. En el presente caso, el escrito de recurso no contiene ningún tipo de aclaración de por qué Polonia solicita en particular la anulación de los artículos 6, apartado 2, letra b), 7, apartados 12 y 14, y 13, apartado 1, letra c), de la Directiva. Tampoco del contexto general del recurso de anulación interpuesto por Polonia se extrae ninguna orientación al respecto.

27. Por el contrario: según se desprende de los motivos invocados en el escrito de recurso y de las explicaciones orales de Polonia ante el Tribunal de Justicia, la pretensión de la demanda se dirige únicamente contra la prohibición de los cigarrillos de mentol por el Derecho de la Unión. Sin embargo, en las mencionadas disposiciones de la Directiva no se recoge, como tal, dicha prohibición.

28. Seguramente se puede argumentar que la eventual anulación de la prohibición de los cigarrillos de mentol por el Tribunal de Justicia necesariamente tendría que extenderse también a las disposiciones de la Directiva indisociablemente vinculadas a esa prohibición. Sin embargo, esto se cumple, a lo sumo, en el caso del artículo 13, apartado 1, letra c), de la Directiva, que prohíbe la mención de sabores, olores y aromatizantes en los envases del tabaco. Si los cigarrillos de mentol, como desean Polonia y Rumanía, pudieran seguir vendiéndose en el futuro, también tendría que estar permitido mencionar en el envase de esos cigarrillos el mentol como ingrediente. ¿Cómo, si no, podrían elegir los consumidores entre los cigarrillos de mentol y los cigarrillos no aromatizados?

29. Sin embargo, las demás disposiciones mencionadas de la Directiva no presentan una relación tan estrecha con la prohibición de los cigarrillos mentolados como para tener que correr su misma suerte. El hecho de que, con arreglo al artículo 6, apartado 2, letra b), de la Directiva los fabricantes e importadores de cigarrillos y tabaco para liar deban llevar a cabo ciertos estudios exhaustivos no tiene nada que ver, directamente, con la prohibición de los cigarrillos mentolados. Y lo mismo se puede decir respecto al artículo 7, apartado 12, de la Directiva, que prevé *excepciones* a la prohibición de

9 — Reiterada jurisprudencia; véanse, entre otras muchas, las sentencias Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), apartado 27; Reino Unido/Consejo (C-209/13, EU:C:2014:283), apartado 30, y Parlamento/Consejo (C-540/13, EU:C:2015:224), apartado 9.

comercialización de productos del tabaco con un aroma característico. Por último, por lo que respecta al artículo 7, apartado 14, de la Directiva, éste tampoco contiene ninguna prohibición de los cigarrillos mentolados, sino que simplemente aplaza el comienzo de determinadas prohibiciones, incluida la del mentol, hasta el 20 de mayo de 2020.

30. Por lo tanto, el recurso de Polonia es inadmisible, por falta de sustanciación suficiente, por lo que respecta a los artículos 6, apartado 2, letra b), y 7, apartados 12 y 14, de la Directiva.

3. Sobre la supuesta existencia de un motivo nuevo y extemporáneo en relación con el principio de igualdad de trato

31. El Consejo, basándose en el artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, afirma que Polonia formuló un motivo nuevo y extemporáneo en la segunda ronda de escritos, concretamente en el escrito de réplica, en el que alega una vulneración del principio de igualdad de trato que consiste en que la Directiva trata por igual a los cigarrillos mentolados y a los demás productos de tabaco aromatizados, a pesar de la existencia de diferencias objetivas entre ellos.

32. Esta alegación del Consejo se basa en una evidente interpretación errónea de las alegaciones de la demandante en la fase escrita del procedimiento. Si bien es cierto que Polonia, efectivamente, en distintos pasajes de sus observaciones escritas, subraya las supuestas diferencias entre los cigarrillos mentolados y los demás cigarrillos aromatizados, esa alegación (tal y como quedó de manifiesto también en la vista) *no* constituye un motivo de recurso independiente, sino únicamente un argumento utilizado para apoyar los tres auténticos motivos formulados por la demandante. Ya en el escrito de interposición del recurso se mencionaron por primera vez argumentos en este sentido. Además, tal y como se desprende claramente del escrito de réplica, en la segunda ronda de escritos Polonia simplemente utiliza la versión ampliada de esa argumentación para responder a una alegación específica del Parlamento y del Consejo, en un intento de definir con mayor precisión el objeto del litigio. Esa forma de proceder es perfectamente lícita.

33. Por lo tanto, procede desestimar este reproche del Consejo.

4. Conclusión parcial

34. El recurso de Polonia es inadmisible, por falta de sustanciación, en la medida en que impugna los artículos 6, apartado 2, letra b), y 7, apartados 12 y 14, de la Directiva. Por lo demás, el recurso es admisible.

B. *Sobre la procedencia del recurso*

35. El recurso de anulación de la República de Polonia se dirige contra una serie de disposiciones individuales de la Directiva 2014/40, todas ellas relacionadas con el uso de aromas característicos en productos del tabaco. El objetivo que persigue Polonia con su recurso es acabar con la prohibición de comercialización de cigarrillos mentolados en el mercado interior europeo, que, con arreglo al artículo 7, apartado 14, de la Directiva, debe entrar en vigor el 20 de mayo de 2020. [10]

36. A tal fin se invocan tres motivos en el recurso de anulación: en primer lugar, Polonia entiende que la prohibición de los cigarrillos mentolados no debió haberse basado en el artículo 114 TFUE; en segundo lugar, Polonia aprecia una vulneración del principio de proporcionalidad, y, en tercer lugar, Polonia cree que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad.

10 — La fecha del 20 de mayo de 2020 se deduce del artículo 7, apartado 14, de la Directiva, pues la proporción de cigarrillos mentolados que se venden en toda la Unión representa más del 3 %, según coinciden las partes en afirmar.

1. Sobre la elección del artículo 114 TFUE como base jurídica (primer motivo)

37. Con su primer motivo, Polonia alega que el artículo 114 TFUE no puede servir como base jurídica para una prohibición de los cigarrillos mentolados en toda la Unión.

38. A este respecto procede señalar que un acto legislativo adoptado sobre esa base jurídica debe, por una parte, contener medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros y, por otra parte, tener por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. [11] Además, tales medidas de armonización en el mercado interior con arreglo al artículo 114 TFUE deben tener efectivamente como objeto mejorar las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior. [12]

39. A tal fin, es jurisprudencia asentada que el artículo 114 TFUE faculta al legislador de la Unión para prohibir la comercialización de un producto determinado en todo el mercado interior europeo, siempre que con ello se contribuya a remover obstáculos a los intercambios comerciales de una categoría de productos o simplemente se pretenda prevenir la aparición de tales obstáculos. [13]

40. Con el ejemplo de los productos del tabaco de que aquí se trata, esto se puede ilustrar del modo siguiente: la prohibición de determinadas presentaciones del tabaco por el Derecho de la Unión persigue crear unas condiciones de mercado uniformes para todos los productos del tabaco en toda la Unión Europea. Por lo tanto, la prohibición en toda la Unión de los productos del tabaco que presenten un aroma característico constituye, en cierto modo, el precio para que los productos del tabaco «normales» que cumplen los requisitos de la Directiva puedan circular libremente en el mercado interior europeo a la vez que se asegura un alto nivel de protección de la salud. [14] Dicho de otra manera, aunque en principio los productos del tabaco pueden seguir comercializándose en la Unión Europea, sólo pueden serlo aquellos que carezcan de aromas característicos.

41. En consonancia con lo anterior, Polonia tampoco parece cuestionar en el presente caso que el artículo 114 TFUE en principio pueda ser una base jurídica adecuada para adoptar medidas de armonización del mercado interior en relación con los productos del tabaco, inclusive la prohibición de comercialización de determinados productos dentro de una categoría más amplia de productos del tabaco.

42. Pero, en su opinión, particularmente respecto a los cigarrillos mentolados, en el momento de la adopción de la Directiva no existía ni una divergencia entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales [primera parte del primer motivo; véase a continuación la sección a)] ni era previsible una evolución diferente de dichas disposiciones [segunda parte del primer motivo; véase, más adelante, la sección b)]. De ahí deduce Polonia que la prohibición controvertida de los cigarrillos mentolados no podía basarse en el artículo 114 TFUE. [15]

11 — Sentencia Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), apartado 100.

12 — Sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 60; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 32, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 26.

13 — Sentencias Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartados 34 y 35, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartados 33 y 34. Asimismo, la reciente sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13, EU:C:2015:535) versa sobre unos hechos en que se recurrió al artículo 95 CE (actualmente, artículo 114 TFUE) como base jurídica para la prohibición de la comercialización de productos en el mercado interior europeo.

14 — Véase también el artículo 24, apartado 1, de la Directiva.

15 — En la medida en que Polonia utiliza los mismos argumentos también en relación con el segundo motivo, respecto al principio de proporcionalidad, a continuación los trataré de forma conjunta y ya no volveré sobre ellos más adelante.

a) Sobre la supresión de los obstáculos existentes a los intercambios comerciales (primera parte del primer motivo)

43. La primera parte del primer motivo se basa, en esencia, en el reproche de que las disposiciones controvertidas de la Directiva no son aptas para remover obstáculos a los intercambios comerciales, sino que, por el contrario, pueden llevar a la creación de obstáculos nuevos.

i) Sobre la divergencia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales

44. Conforme a reiterada jurisprudencia, el legislador de la Unión puede utilizar el artículo 114 TFUE, en particular, en el caso de que existan diferencias entre las normativas nacionales que puedan obstaculizar el ejercicio de las libertades fundamentales y afectar por ello directamente al funcionamiento del mercado interior [16] o crear distorsiones considerables de la competencia. [17]

45. Polonia, con el apoyo de Rumanía, alega que en el momento de la adopción de la Directiva no existían en absoluto divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros *sobre los cigarrillos mentolados*.

46. Esta alegación no resulta convincente. Se basa claramente en la idea equivocada de que el legislador de la Unión sólo habría podido recurrir al artículo 114 TFUE para adoptar normativas relativas al uso de mentol como aroma característico en productos del tabaco si, en particular en relación con los cigarrillos mentolados, hubiesen existido diferencias entre las normativas de los Estados miembros.

47. No se puede admitir tal «técnica del salami», que trate por separado cada segmento del mercado incluido en una medida de armonización del mercado interior, o incluso componentes concretos de productos. Lo importante es si la Directiva, en su conjunto, podía basarse en el artículo 114 TFUE.

– No había razón alguna para una consideración independiente de los cigarrillos de mentol

48. Tal consideración aislada, como la que propugnan Polonia y Rumanía, sería posible, a lo sumo, si los cigarrillos mentolados gozasen de una posición especial en comparación con otros productos aromatizados del tabaco.

49. Hay que admitir que, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Polonia ha intentado defender precisamente tal posición especial de los cigarrillos mentolados. Pero su argumentación en este sentido no ha sido convincente. Antes bien, entre los cigarrillos de mentol y los demás cigarrillos aromatizados existen suficientes características comunes como para permitir al legislador de la Unión dedicarles un trato uniforme en la Directiva.

50. A esta conclusión se llega tras una comparación de ambos tipos de cigarrillos que tenga en cuenta todas las circunstancias relevantes. A este respecto se ha de considerar, por un lado, que ambos productos se asemejan en sus propiedades objetivas [18] y, por otro, que se encuentran en la misma situación con respecto a los objetivos de la normativa de que se trata. [19]

16 — Sentencias Alemania/Parlamento y Consejo (C-380/03, EU:C:2006:772), apartado 37; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 32, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 26.

17 — Sentencias Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, EU:C:2000:544), apartados 84 y 106; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 32, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 26.

18 — Sentencias Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22), apartado 12; John Walker (243/84, EU:C:1986:100), apartado 11; Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 69, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 71.

19 — Sentencias Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartados 25 y 26; Association belge des Consommateurs Test-Achats y otros (C-236/09, EU:C:2011:100), apartado 29; Ziegler/Comisión (C-439/11 P, EU:C:2013:513), apartado 167, y Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343), apartado 51.

51. Si se observan, en primer lugar, las características físicas de los distintos tipos de cigarrillos, no se aprecian diferencias significativas entre los cigarrillos mentolados y los demás cigarrillos aromatizados. La forma de consumo también es idéntica: en ambos casos el tabaco se quema y el humo se saborea o se inhala. [20]

52. Tampoco se aprecian diferencias dignas de mención cuando se comparan los cigarrillos mentolados con otros cigarrillos aromatizados en cuanto al objetivo general de la Directiva 2014/40, consistente en garantizar la circulación de los productos del tabaco en el mercado interior europeo a la vez que se asegura un nivel elevado de protección de la salud. [21] En efecto, todos los aromas característicos (ya sea el mentol u otros aromas) en principio pueden contribuir a mitigar o camuflar el generalmente áspero, e incluso picante, sabor del tabaco. Eso puede generar el grave riesgo de que los cigarrillos aromatizados faciliten a los no fumadores la iniciación en el consumo de tabaco, [22] y que dificulten a los fumadores habituales (o al menos a algunos de ellos) la superación de la dependencia de la nicotina. [23]

53. A este respecto Polonia alega sin éxito que los cigarrillos mentolados son un producto «tradicional» con largos años de presencia en el mercado y que es menos atractivo para los adolescentes y para los jóvenes que otros cigarrillos aromatizados. [24]

54. Por un lado, no existe ninguna razón objetiva para aplicar a los productos supuestamente «tradicionales» y asentados en el mercado menores exigencias en cuanto a la protección de la salud que a los productos novedosos. Aunque pueda estar justificado tratar determinados productos de forma más estricta que otros, precisamente por su novedad, o bien someterlos a un régimen particular, [25] eso no significa que, *a sensu contrario*, a los productos ya establecidos en el mercado normalmente se les deban aplicar disposiciones más laxas que a los nuevos.

55. Por otro lado, la argumentación de Polonia pasa totalmente por alto que el objetivo perseguido por la Directiva de asegurar un alto nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo no se limita en modo alguno a la protección de los adolescentes y de los jóvenes, por mucho que la Directiva se centre especialmente en ese grupo de personas. [26] En efecto, como se acaba de mencionar, [27] la Directiva también persigue, de forma general, asegurar un alto nivel de protección de la salud humana (véase, por ejemplo, el artículo 1 de la Directiva), lo que evidentemente incluye fomentar la superación de la dependencia de la nicotina que sufren los fumadores habituales.

56. Por lo tanto, a este respecto carece de relevancia si la prohibición controvertida de los cigarrillos mentolados tiene especiales efectos favorables para la salud de los jóvenes, pues, aunque no fuera así de modo significativo, la prohibición de los cigarrillos mentolados sí podría tener efectos en otros grupos de consumidores [28] y, de esa manera, contribuir en general a mejorar el nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo. Sólo este hecho ya justifica que la Directiva prohíba con carácter uniforme la comercialización de los cigarrillos mentolados y de otros cigarrillos aromatizados.

20 — A este respecto, el presente caso se diferencia sustancialmente del asunto Pillbox 38 (C-477/14; véanse mis conclusiones presentadas en el día de hoy en dicho asunto, puntos 47 a 49), en que no se comparan tipos diferentes de productos tradicionales del tabaco, sino que se contraponen, por un lado, productos tradicionales del tabaco y, por otro, los cigarrillos electrónicos, lo que pone de manifiesto diferencias sustanciales.

21 — Véase, en particular, el artículo 1 *in fine* y los considerandos 5, 6, 8 y 36 de la Directiva.

22 — Véase también el considerando 16 de la Directiva.

23 — Véase la referencia a las pautas de consumo en el considerando 16 de la Directiva.

24 — De ahí deduce Polonia que los cigarrillos mentolados no inducen a los jóvenes de forma significativa a la iniciación en el consumo de tabaco.

25 — Sentencias Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 69, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 71.

26 — Véase el artículo 1 *in fine* y los considerandos 8 y 19 de la Directiva.

27 — Véanse los puntos 40 y 52 de las presentes conclusiones.

28 — Véase la evaluación de impacto («impact assessment») de los servicios de la Comisión presentada el 19 de diciembre de 2012, Doc. SWD(2012) 452 final, especialmente su parte 1, p. 101. En ella se dice, en relación con la prevista prohibición de los aromas característicos: «[...] a certain impact is also expected for established smokers».

57. Por lo tanto, en su conjunto procede rechazar la tesis de Polonia y Rumanía según la cual los cigarrillos mentolados gozan de una posición especial que los diferencia de los demás cigarrillos con aromas característicos y que exige una excepción a la prohibición de comercialización impuesta por la Directiva en toda la Unión para esa categoría de productos del tabaco. [29]

– Existían suficientes divergencias entre las normativas nacionales

58. En consecuencia, lo único relevante para poder recurrir al artículo 114 TFUE es si en el momento de la adopción de la Directiva era preciso eliminar las diferencias entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en cuanto a la utilización de los aromas característicos en los productos del tabaco (ya fuera mentol u otros aromas), diferencias que podían traducirse en obstáculos a los intercambios comerciales en el mercado interior europeo.

59. Tal y como expusieron, en particular, el Consejo y el Reino Unido en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, de forma extensa y sin que sus alegaciones fueran rebatidas, en aquel momento algunos de los Estados miembros ya habían regulado la utilización de aromas característicos y otros, en cambio, no. Donde sí se habían adoptado disposiciones nacionales, éstas diferían sustancialmente unas de otras en su contenido y no necesariamente comprendían los mismos aromas. [30] Tal mosaico de normativas nacionales podía dar lugar a grandes obstáculos a los intercambios comerciales en el mercado interior de productos del tabaco, que se caracteriza por un activo comercio transfronterizo. [31]

60. Aun en el caso de que, especialmente en relación con los cigarrillos de mentol, no hubiesen existido obstáculos significativos a los intercambios comerciales, ello no se habría opuesto a la utilización del artículo 114 TFUE como base jurídica, ya que éste no exige que cada regulación específica de una medida de armonización del mercado interior fundamentada en dicha base jurídica deba recoger la respuesta a concretas divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales. A lo que se ha de atender es a la normativa en su conjunto. [32]

61. Tal y como acertadamente señalan las instituciones de la Unión demandadas y algunos de sus coadyuvantes, en el presente caso el legislador de la Unión también estaba facultado para tomar en consideración que la prohibición de los cigarrillos con aromas característicos contribuiría mucho menos a lograr un alto nivel de protección de la salud si los consumidores actuales o potenciales de productos aromatizados del tabaco siguiesen disponiendo en el mercado interior de los cigarrillos de mentol como opción alternativa. [33]

29 — En idéntico sentido, véase el informe del Órgano de Apelación de la OMC de 4 de abril de 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States — Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», disponible en el sitio web de la OMC: www.wto.org), de donde se deduce la comparabilidad entre los cigarrillos con aroma de clavo y los mentolados (véanse, en particular, las conclusiones del apartado 298 de dicho informe).

30 — Por ejemplo, Alemania prohibía la utilización de cualquier cápsula aromatizada en los cigarrillos, mientras que Bélgica sólo prohibía la de cápsulas de mentol. Francia establecía valores límite para el uso de aditivos que diesen un sabor dulce o ácido al tabaco. Por su parte, Lituania prohibía totalmente determinados aromas, por ejemplo, todos aquellos que produjesen un gusto a vainilla o a clavo. Un cuadro general de la situación se encuentra en la evaluación de impacto, citada en la nota 28, en especial en sus partes 1, página 34, y 4, página 6.

31 — Considerando 6 de la Directiva; en idéntico sentido, véanse las sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 64; Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 39, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 38.

32 — Por utilizar las palabras del Tribunal de Justicia, el recurso a la base jurídica del artículo 114 TFUE no presupone la existencia de un vínculo efectivo con la libre circulación entre los Estados miembros en cada una de las situaciones contempladas por el acto que se funda en tal base. Lo determinante es que el acto adoptado sobre la base del artículo 114 TFUE tenga efectivamente por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior (véase la sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 80).

33 — Véase también, al respecto, el considerando 16 de la Directiva, del que se deduce que la especial preocupación del legislador de la Unión era por los aromas característicos que pueden incidir en las pautas de consumo.

62. Al margen de todo ello, en el momento de la adopción de la Directiva, al menos en dos Estados miembros (Bélgica y Alemania) regía incluso una prohibición de determinadas cápsulas de mentol en los cigarrillos, de manera que allí al menos esa variante de los cigarrillos mentolados no podía ser comercializada. [34] En cambio, en aquel entonces no existían en otros Estados miembros prohibiciones similares de que tengamos noticia. Por lo tanto, cuando Polonia objeta que no había divergencias entre las normativas nacionales, en particular, sobre los cigarrillos mentolados, no sólo resulta poco convincente en general a efectos del funcionamiento del artículo 114 TFUE, sino que en el presente caso además es objetivamente incorrecto.

63. A este respecto cabe señalar, además, que el número de Estados miembros que han legislado o han tenido la intención de legislar en el sector de que se trata en la fecha de la propuesta de la Comisión no es, en sí mismo, determinante para apreciar si el legislador de la Unión actuó dentro de la legalidad al utilizar la vía del artículo 114 TFUE, toda vez que en la fecha en que se adoptó el acto legislativo en cuestión se reunían los requisitos para utilizar dicho artículo. [35]

64. En efecto, los requisitos para la actuación del legislador de la Unión en virtud del artículo 114 TFUE no son de carácter cuantitativo, sino cualitativo. La adopción de una medida de armonización no depende tanto de si los Estados miembros, o cuántos de ellos, han sometido a regulación o incluso han prohibido un determinado producto. Cualquier perjuicio real o potencial concreto para el comercio en el mercado interior puede justificar una medida de armonización, siempre que se respeten los principios generales de ejercicio de las facultades armonizadoras, especialmente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad [36] (artículo 5 TUE, apartados 3 y 4). [37]

65. En definitiva, procede desestimar el primer reproche de Polonia dentro de esta primera parte del primer motivo.

ii) Sobre la supuesta creación de nuevos obstáculos a los intercambios comerciales

66. Por otro lado, dentro de esta primera parte del primer motivo, Polonia alega, con el apoyo de Rumanía, que el ámbito material de aplicación de la prohibición de comercialización de productos del tabaco con un aroma característico no está suficientemente definido en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva, pues éste no contiene ninguna lista de las sustancias relevantes a efectos aromáticos permitidas o prohibidas. En su opinión, esto no sólo no lleva a la desaparición de ningún posible obstáculo ya existente, sino que genera nuevos obstáculos a los intercambios comerciales, ya que es muy posible que los Estados miembros utilicen de distinta manera su margen de apreciación a este respecto.

67. Esta alegación tampoco es convincente.

68. Por una parte, es normal que las normas jurídicas utilicen conceptos jurídicos indeterminados, máxime en el caso de las directivas, que precisan siempre de su transposición en el Derecho nacional (véase el artículo 288 TFUE, párrafo tercero). A este respecto, el legislador de la Unión goza de un margen de apreciación en cuanto a la técnica de aproximación más adecuada para lograr el resultado deseado. [38]

34 — Véanse las pruebas que contiene la evaluación de impacto citada en la nota 28, especialmente su parte 1, p. 34.

35 — Sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 24. En idéntico sentido, las sentencias Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 38, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 37.

36 — Véanse mis reflexiones en relación con los motivos segundo y tercero.

37 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:2015:190), punto 51.

38 — Sentencias Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-66/04, EU:C:2005:743), apartado 45; Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-217/04, (EU:C:2006:279), apartado 43, y Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 35.

69. Por otra parte, en cualquier caso, resulta difícil imaginar cómo una prohibición de *todos* los productos del tabaco con aromas característicos, como la que establece el artículo 7, apartado 1, de la Directiva para toda la Unión, puede dar lugar a discrepancias significativas en la transposición por los Estados miembros, que hagan temer seriamente la aparición de nuevos obstáculos a los intercambios comerciales.

70. Aun asumiendo la posibilidad de que surjan discrepancias a este respecto, el legislador de la Unión adoptó en la Directiva suficientes precauciones para evitarlo. Por ejemplo, el artículo 7, apartados 2 a 5, de la Directiva faculta a la Comisión Europea para adoptar, en las condiciones que allí se especifican, actos de ejecución y actos delegados a fin de solventar las imprecisiones que aún pudieran quedar.

71. La alternativa que propone Polonia de que el artículo 7 de la Directiva incluya una lista de las sustancias relevantes a efectos aromáticos permitidas o prohibidas en toda la Unión (algo así como una «lista positiva» o una «lista negativa») tendría el grave inconveniente de que tal técnica legislativa resultaría complicada y propensa a ser eludida y, además, debido a la rápida evolución de este sector, precisaría de una actualización constante. Además, de esa manera se restringiría más de lo debido el margen de apreciación que les queda a las autoridades nacionales, contraviniendo así el principio de proporcionalidad (artículo 5 TUE, apartado 4).

72. Por lo tanto, la primera parte del primer motivo es infundada en su totalidad.

b) Sobre el riesgo de un futuro desarrollo diferente de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales (segunda parte del primer motivo)

73. Con la segunda parte del primer motivo, Polonia alega que es «altamente improbable» que en el futuro aparezcan obstáculos a los intercambios comerciales en el mercado interior europeo a causa de las prohibiciones de los cigarrillos mentolados establecidas por los Estados miembros.

74. A continuación me ocuparé de este tema a título meramente subsidiario, pues, según se deduce de mi análisis de la primera parte del primer motivo, en el momento de la adopción de la Directiva, debido a las divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre productos del tabaco con aromas característicos, ya existían obstáculos significativos a los intercambios comerciales. Por lo tanto, en realidad no es preciso entrar a valorar la cuestión de la aparición de *futuros* obstáculos.

75. Además, a mi parecer Polonia se contradice. Su afirmación, en el marco de esta segunda parte del primer motivo, de que no cabe esperar un desarrollo diferente de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, resulta difícilmente compatible con el temor expresado anteriormente, en relación con la primera parte del primer motivo, de que los Estados miembros opten por soluciones diferentes al transponer la prohibición de los aromas característicos. [39]

76. Sea como fuere, de una reiterada jurisprudencia se deriva que cabe recurrir al artículo 114 TFUE como base jurídica para evitar la aparición de futuros obstáculos a los intercambios comerciales derivados de la evolución heterogénea de las legislaciones nacionales, siempre que la aparición de tales obstáculos sea probable y la medida de armonización elegida tenga por objeto su prevención. [40]

77. Es exactamente lo que sucede en el presente caso, especialmente si se tienen en cuenta, como contexto internacional, los trabajos de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

39 — Véase a este respecto el punto 66 de las presentes conclusiones.

40 — Sentencias Alliance for Natural Health y otros (C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449), apartado 29; Alemania/Parlamento y Consejo (C-380/03, EU:C:2006:772), apartados 38 y 41, e Irlanda/Parlamento y Consejo (C-301/06, EU:C:2009:68), apartado 64.

78. Las instituciones de la Unión demandadas y algunos de sus coadyuvantes han alegado de forma convincente que la Unión y sus Estados miembros están obligados, en virtud del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, [41] a limitar o prohibir el uso de aditivos en los productos del tabaco que puedan mejorar su sabor (incluido el uso de mentol). Ciertamente, esta obligación no se deduce directamente de los términos del Convenio Marco, pero sí de las directrices para la aplicación de sus artículos 9 y 10, adoptadas por la Conferencia de las Partes hace algunos años. [42]

79. Aunque las mencionadas Directrices no son vinculantes en sí mismas, sí tienen carácter de recomendación de ámbito mundial para la aplicación del Convenio Marco de la OMS por sus Partes. [43] Por lo tanto, también sirven de orientación a los Estados miembros de la Unión Europea, todos los cuales se han adherido a dicho Convenio Marco.

80. Así las cosas, el legislador de la Unión podía legítimamente suponer que de no adoptarse una normativa uniforme a escala de la Unión muy pronto se procedería a adoptar en el plano nacional normativas sobre el uso de mentol y otros aromas característicos en los productos del tabaco. Irlanda y Francia así lo han confirmado muy claramente en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia en relación con sus respectivas prácticas nacionales. El hecho subrayado por Polonia de que realmente durante mucho tiempo apenas se adoptaron normativas nacionales en los Estados miembros de la Unión Europea a este respecto podría deberse únicamente a la circunstancia de que la Comisión, [44] más o menos a la vez que aparecieron las Directrices de la OMS, internamente ya había preparado e iniciado el procedimiento legislativo dirigido a la adopción de la Directiva impugnada. [45]

81. Además, el legislador de la Unión podía razonablemente presumir que las normativas nacionales que pudieran adoptarse para transponer el Convenio Marco de la OMS diferirían de un Estado miembro a otro, lo que daría lugar a la aparición de nuevos obstáculos a los intercambios comerciales en el mercado interior si no se emprendía una medida de armonización a escala de la Unión. En efecto, las Directrices no proponen a las Partes del Convenio ninguna medida concreta, sino que les conceden el más amplio margen de apreciación posible; incluso les dejan optar entre la prohibición y la mera restricción del uso de aditivos aromatizantes en los productos del tabaco y se limitan a nombrar algunos ejemplos de tales ingredientes.

82. En consecuencia, la segunda parte del primer motivo también es infundada.

c) Conclusión parcial

83. Por lo tanto, procede desestimar en su totalidad el primer motivo.

41 — Aprobado mediante la Decisión 2004/513/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004 (DO L 213, p. 8).

42 — Véanse las «Directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10», adoptadas por la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco con motivo de su cuarta reunión en Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), y modificadas con motivo de la quinta reunión en Seúl (2012), FCTC/COP/5(6); en lo sucesivo, también «Directrices» o «Directrices de la OMS». En el apartado 3.1.2.2 de dichas Directrices, que se refiere expresamente también al mentol como aditivo de sabor, se dice: «Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products.»

43 — *Ibid*., apartado 1.1.

44 — La Propuesta de la Comisión de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2012) 788 final, fue presentada el 19 de diciembre de 2012. Por lo tanto, los trabajos preparatorios internos y las audiencias de la Comisión tuvieron lugar antes de esa fecha.

45 — En idéntico sentido, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:190), punto 34, última frase.

2. Sobre el principio de proporcionalidad (segundo motivo)

84. El segundo motivo se dedica al principio de proporcionalidad. Polonia argumenta que las disposiciones controvertidas de la Directiva son incompatibles con el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4.

a) Consideraciones generales sobre el principio de proporcionalidad

85. El principio de proporcionalidad, conforme a reiterada jurisprudencia, es uno de los principios generales del Derecho de la Unión y está consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, especialmente referido al ejercicio de las competencias de las instituciones de la Unión. Exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos, [46] quedando claro que, cuando se pueda elegir entre varias medidas adecuadas, deberá utilizarse la menos gravosa y que las cargas que se impongan no deberán ser desproporcionadas respecto a los objetivos perseguidos. [47]

86. En cuanto al control judicial de la proporcionalidad de los actos de la Unión, se ha de tener en cuenta que la facultad de apreciación del legislador de la Unión puede resultar limitada en función de una serie de criterios cuando se trate de injerencias en los derechos fundamentales. Entre esos criterios figuran, por ejemplo, el ámbito afectado, la naturaleza del derecho en cuestión garantizado, la naturaleza y la gravedad de la injerencia y la finalidad de ésta. [48]

87. En el presente caso se trata del derecho fundamental a la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales). La libertad de empresa puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general, [49] y el legislador de la Unión tiene una amplia facultad de apreciación cuando se trata de tomar decisiones de naturaleza tanto política como económica o social en las que deben realizarse apreciaciones y valoraciones complejas. [50]

88. No cabe duda de que el legislador de la Unión, al adoptar la Directiva 2014/40, se enfrentó precisamente a complejas cuestiones de índole económica, social y política, hecho que tampoco ha sido puesto seriamente en duda por ninguno de los intervinientes en el procedimiento. Por consiguiente, al legislador de la Unión debía reconocérsele un amplio margen de apreciación para realizar las apreciaciones en que se basa la Directiva y, en particular, con respecto a las medidas que mejor podrían contribuir a lograr un alto nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo (artículos 9 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, y 168 TFUE, apartado 1, y artículo 35, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales). Y esto es así también porque los pronósticos sobre el futuro comportamiento del mercado, por su naturaleza, pueden ser objeto, a lo sumo, de un control de plausibilidad.

46 — Sentencias Maizena y otros (137/85, EU:C:1987:493), apartado 15; Reino Unido/Consejo (C-84/94, EU:C:1996:431), apartado 57; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 122; Digital Rights Ireland (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartado 46, y Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 67.

47 — Sentencias Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303), apartado 21; Jippes y otros (C-189/01, EU:C:2001:420), apartado 81, y ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 86; en idéntico sentido, también la sentencia Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 91.

48 — Sentencia Digital Rights Ireland (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartado 47.

49 — Sentencia Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 46.

50 — Sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 123; S.P.C.M. y otros (C-558/07, EU:C:2009:430), apartado 42; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 52, y Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 67.

89. Dicha facultad de apreciación implica que sólo cabe apreciar una vulneración del principio de proporcionalidad por parte del legislador de la Unión cuando el acto de que se trate sea *manifiestamente desproporcionado*, es decir, cuando sea manifiestamente inadecuado para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, cuando sobrepase manifiestamente lo que es necesario para alcanzarlos o cuando pueda producir inconvenientes manifiestamente desproporcionados a dichos objetivos. [51] En cambio, carece de relevancia que la medida adoptada en el acto sea la única concebible o la más adecuada.

90. Partiendo de estos criterios, a continuación vamos a proceder a realizar el control judicial de la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas de la Directiva.

b) Adecuación y necesidad de la prohibición de venta (primera y segunda parte del segundo motivo)

91. En las dos primeras partes de este segundo motivo, Polonia argumenta que la prohibición de los cigarrillos mentolados no es ni adecuada ni necesaria para alcanzar el alto nivel de protección de la salud que persigue la Directiva.

i) Observación preliminar sobre el principio de cautela

92. A título preliminar procede señalar que ninguno de los intervinientes en el procedimiento ha negado los riesgos para la salud que implica el tabaco. [52] Asimismo, todas las partes están de acuerdo, en principio, en reconocer que los aromas característicos facilitan o fomentan el fumar, por lo que entrañan riesgos para la salud. [53]

93. Ahora bien, el objeto de la encendida controversia entre las partes es la cuestión relativa a las repercusiones que tendrá en el comportamiento de consumo de los actuales los fumadores y de los potenciales fumadores una prohibición de los cigarrillos mentolados. Unos y otros basan sus tesis en estudios científicos y cada parte reprocha a la otra el escaso fundamento científico de sus argumentos.

94. Sin embargo, para valorar la legalidad de la Directiva 2014/04 y, en particular, la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas lo determinante no es que las consideraciones de salud esgrimidas por el legislador de la Unión en torno a los cigarrillos mentolados (consideraciones que a mí personalmente me parecen muy razonables) estén respaldadas con suficiente precisión por el actual estado de la ciencia.

95. Y ello porque el legislador de la Unión, al adoptar la Directiva, tenía que observar el principio de cautela. [54] Precisamente cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que se produzca el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias. [55]

51 — Sentencia Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartados 74, 81 y 91; en idéntico sentido, las sentencias Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 52; S.P.C.M. y otros (C-558/07, EU:C:2009:430), apartado 42, y Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 46.

52 — El Tribunal de Justicia, por su parte, reconoce que la nicotina que contienen los productos del tabaco provoca adicción y su toxicidad no se discute (sentencias Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 50, y Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 52).

53 — Véase a este respecto el punto 52 de las presentes conclusiones.

54 — Véase, en este sentido, la sentencia Alliance for Natural Health y otros (C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449), apartado 68, en que el Tribunal de Justicia subrayó que el legislador de la Unión debe «tomar en consideración el principio de cautela al adoptar, en el marco de la política del mercado interior, medidas dirigidas a proteger la salud humana».

55 — Sentencias Reino Unido/Comisión (C-180/96, EU:C:1998:192), apartado 99; Comisión/Dinamarca (C-192/01, EU:C:2003:492), apartados 52 y 53; Comisión/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44), apartado 93; Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartados 60 a 62, y Acino/Comisión (C-269/13 P, EU:C:2014:255), apartado 57.

96. También el llamamiento hecho en el marco de la OMS a limitar o prohibir en todo el mundo el uso de ingredientes en los productos del tabaco que puedan mejorar su sabor, entre ellos el mentol,[56] no es sino expresión del principio de cautela.

97. Sin duda, el principio de cautela exige que el legislador de la Unión base todas sus decisiones en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional[57] (véase en este sentido también el artículo 114 TFUE, apartado 3). Ni Polonia ni Rumanía han cuestionado seriamente que el legislador de la Unión haya cumplido con esta obligación en el presente caso.[58] La única discrepancia entre las partes reside en las conclusiones que se extraen de los conocimientos científicos contemplados. Pero a este respecto el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación cuyos límites no ha rebasado en modo alguno en el presente caso.

98. Por lo tanto, atendiendo al principio de cautela era perfectamente defendible, e incluso quizá necesario, establecer en general unas reglas estrictas para el uso de aromas característicos en los productos del tabaco, máxime cuando el Derecho primario se propone lograr un *alto* nivel de protección de la salud (artículos 9 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, y 168 TFUE, apartado 1, y artículo 35, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales).

ii) Adecuación de la prohibición de venta (primera parte del segundo motivo)

99. Polonia formula tres alegaciones para negar la adecuación de la prohibición de comercializar cigarrillos mentolados para alcanzar el fin perseguido por la Directiva de elevar el nivel de protección de la salud (sobre todo, en la juventud): en primer lugar, los cigarrillos mentolados son un producto «tradicional» que a los jóvenes les resulta menos atractivo que otros productos aromatizados del tabaco; en segundo lugar, no se ha demostrado objetivamente que una prohibición de los cigarrillos mentolados sirva siquiera para disuadir a los jóvenes de fumar o para reducir el número de fumadores en general, y, en tercer lugar, en Europa florecerá un mercado negro de cigarrillos mentolados.

– Sobre los efectos para la salud de la prohibición de los cigarrillos mentolados

100. Por lo que se refiere a las dos primeras alegaciones de Polonia, ya he expuesto, en relación con el artículo 114 TFUE, que no existe ninguna razón objetiva para aplicar a los productos supuestamente «tradicionales» y asentados en el mercado unos criterios menos estrictos en cuanto a la protección de la salud que a los productos más novedosos.[59] Como muy acertadamente señala Francia, el carácter tradicional de un producto no justifica su permanencia en el mercado si con ello se dificulta alcanzar un alto nivel de protección de la salud.

101. Además, considero que es errónea la alegación de Polonia en el sentido de que las instituciones de la Unión deben demostrar objetivamente que con una prohibición de los cigarrillos mentolados vayan a fumar menos jóvenes o que se vaya a reducir en general el número de fumadores.

56 — Véanse al respecto los puntos 77 a 79 de las presentes conclusiones.

57 — Sentencia Comisión/Dinamarca (C-192/01, EU:C:2003:492), apartado 51; Comisión/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44), apartado 92, y Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 60; véase también la sentencia Monsanto Agricoltura Italia y otros (C-236/01, EU:C:2003:431), apartado 113.

58 — También las Directrices de la OMS, citadas en la nota 42, por las que parece haberse orientado el legislador de la Unión, a la vista del artículo 1 y el considerando 7 de la Directiva, se basan en «los mejores datos científicos disponibles y en la experiencia de las Partes» (véase el apartado 1.1 de las Directrices).

59 — Véase el punto 53 de las presentes conclusiones.

102. Como ya he mencionado, para valorar la adecuación de las disposiciones controvertidas no se ha de atender tanto a si los efectos en el comportamiento de consumo de los (actuales o potenciales) fumadores que el legislador de la Unión atribuye a la prohibición de los aromas característicos están respaldados científicamente con suficiente precisión. Los pronósticos sobre la evolución del mercado en el futuro no son, de por sí, demostrables en sentido estricto, sino que, a lo sumo, pueden someterse a un control de plausibilidad.

103. Y parece totalmente plausible que una prohibición de los cigarrillos mentolados y otros cigarrillos aromatizados como la establecida por el legislador de la Unión haga menos atractiva a los adolescentes y a los jóvenes la iniciación en el consumo de tabaco y, al mismo tiempo, facilite a los fumadores habituales (o, al menos, a algunos de ellos) la superación de la adicción a la nicotina. Dicho en pocas palabras: si los aromas característicos facilitan o fomentan el fumar al suavizar o camuflar el generalmente áspero e incluso picante sabor del humo del tabaco, es lógico pensar que la renuncia a esos aromas tenga el efecto inverso y, por lo tanto, pueda contribuir a una mejor protección de la salud.

104. En ningún caso una prohibición de aromas característicos en los productos del tabaco puede considerarse *manifiestamente inadecuada* para alcanzar el mencionado fin y así contribuir a un elevado nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo. Esto resulta más claro aún si se toma en consideración tanto el principio de cautela como el amplio margen de apreciación de que dispone el legislador de la Unión para elegir las medidas con las que alcanzar de mejor modo el alto nivel de protección de la salud en el mercado interior que se pretende lograr.

– Sobre el supuesto florecimiento del mercado negro de cigarrillos mentolados

105. Por lo que se refiere al florecimiento pronosticado por Polonia del mercado negro de cigarrillos mentolados, no es sino una mera aseveración que, además, se formula de manera escasamente sustanciada.

106. Las instituciones de la Unión demandadas y algunos de sus coadyuvantes intentan rebatir tal afirmación, sobre todo, remitiéndose a las nuevas disposiciones que contienen los artículos 15 y 16 de la Directiva, donde se establecen exigencias detalladas de trazabilidad de los envases de cigarrillos y de las características de seguridad que han de llevar esos envases.

107. Aunque tiene razón Polonia en que tales precauciones, de por sí, no bastan para impedir con total seguridad el posible contrabando de cigarrillos mentolados desde terceros países ni que, dentro de la Unión Europea, se vendan en el mercado negro cigarrillos mentolados ilegalmente importados o comercializados.

108. En mi opinión no es determinante la cuestión de si con esta medida se puede evitar eficazmente el contrabando o el comercio en el mercado negro. [60] Lo importante, en cambio, son dos cosas: por un lado, que los artículos 15 y 16 de la Directiva dificultan las actividades ilegales y facilitan su detección, y, por otro (y principalmente), que tras la entrada en vigor de la prohibición de comercialización de productos del tabaco con aromas característicos, los consumidores tendrán más dificultades para proveerse de cigarrillos mentolados y otros cigarrillos aromatizados. Sólo este hecho ya justifica la presunción de que tal prohibición no va a fracasar en su intento de contribuir a asegurar un alto nivel de protección de la salud. El hecho de que en algunos casos se intenten eludir las prohibiciones no significa, en principio, que éstas no sean adecuadas para alcanzar el fin propuesto.

109. De ello se deduce que la primera parte del segundo motivo carece de fundamento.

60 — En idéntico sentido, véase la sentencia British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 129. Una idea similar se expresa, además, en mis conclusiones presentadas en los asuntos CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170), punto 123, y Belov (C-394/11, EU:C:2012:585), puntos 107 y 108.

iii) Necesidad de la prohibición de venta (segunda parte del segundo motivo)

110. Por otro lado, Polonia niega que sea necesaria una prohibición de comercialización de los cigarrillos mentolados para alcanzar el alto nivel de protección de la salud en el mercado interior que persigue la Directiva.

111. Las alegaciones presentadas por Polonia a este respecto se pueden clasificar en dos ámbitos temáticos: por un lado, sobre la cuestión de si era necesaria una prohibición general de todos los aromas característicos, incluido el mentol, y, por otro, sobre la cuestión de si no disponía el legislador de la Unión de medios menos gravosos, menos restrictivos, que una prohibición.

– Sobre la necesidad de una prohibición general de todos los aromas característicos

112. Por lo que respecta al primero de estos ámbitos temáticos, ya he expuesto (en relación con el artículo 114 TFUE) que las alegaciones de Polonia acerca de la supuesta posición especial de los cigarrillos mentolados en el segmento de mercado de los cigarrillos aromatizados es poco convincente. [61]

113. En particular, el carácter «tradicional» atribuido por Polonia a los cigarrillos mentolados en comparación con otros tipos de cigarrillos aromatizados, aunque fuera cierto, no justificaría ninguna merma del alto nivel de protección de la salud perseguido en el mercado interior de productos del tabaco.

114. Con la prohibición de todos los aromas característicos, la Directiva, según se desprende especialmente de su artículo 1 y de su preámbulo, [62] se atiene a los preceptos elaborados en el marco de la OMS. [63]

115. Si el legislador de la Unión hubiese renunciado a incluir el mentol en la prohibición de los aromas característicos, la Directiva podría hacer una contribución sustancialmente menor a la consecución de un alto nivel de protección de la salud, pues en ese caso los actuales y potenciales consumidores de productos aromatizados del tabaco podrían seguir disponiendo, en el mercado interior, de los cigarrillos mentolados como alternativa, lo que facilitaría la iniciación en el consumo de tabaco a los adolescentes y a los jóvenes y, al mismo tiempo, podría dificultar la superación de la adicción a la nicotina a los fumadores habituales. [64]

116. Además, la Unión Europea podría incluso quedar expuesta a posibles denuncias en el marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) si no prohibiese los cigarrillos mentolados de igual manera que otros cigarrillos aromatizados. Así, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMS, en un informe aparecido en 2012, consideró que era una violación de las normas de la OMS que los Estados Unidos de América prohibiesen la venta de cigarrillos con aroma de clavo mientras seguían permitiendo la comercialización de cigarrillos mentolados. [65] En contra de la opinión de Polonia, no parece en absoluto descartable, sino que resulta incluso totalmente lógico, que se pueda trasladar

61 — Véanse los puntos 48 a 57 de las presentes conclusiones.

62 — Considerando 7 de la Directiva.

63 — Véanse los puntos 77 a 79 y 96 de las presentes conclusiones.

64 — A esto no se opone el hecho de que el mentol, según un estudio citado por Polonia, sea la razón menos frecuentemente mencionada por las personas para iniciarse en el tabaco. La eliminación de todas las razones, por pequeñas que sean, contribuye a hacer realidad un alto nivel de protección de la salud en el mercado interior de productos del tabaco.

65 — Informe del Órgano de Apelación de la OMC de 4 de abril de 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States — Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», disponible en el sitio web de la OMC: www.wto.org), en particular, el apartado 298.

dicho informe de la OMS al asunto que aquí nos ocupa, máxime cuando el informe equipara expresamente los cigarrillos con aroma de clavo y los cigarrillos con aroma de mentol (los designa como «productos similares» en el sentido del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio).

117. Teniendo en cuenta estas circunstancias, no puede cuestionarse seriamente la necesidad de prohibir *todos* los aromas característicos, incluido el mentol.[66] En cualquier caso, tal prohibición general no va *manifiestamente* más allá de lo necesario para alcanzar un alto nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo.

– Sobre los medios supuestamente menos gravosos aludidos por Polonia

118. Por lo que respecta al segundo ámbito temático, Polonia menciona en esencia tres alternativas que, en su opinión, constituyen medios menos gravosos en comparación con la total prohibición de los cigarrillos de mentol: la introducción de límites de edad para la venta de esos cigarrillos, la inclusión de advertencias especiales en sus envases y unas campañas de información adecuadas.

119. Procede señalar a este respecto que, en el examen de la proporcionalidad, sólo pueden tomarse en consideración posibles medios menos gravosos que la medida elegida por el legislador de la Unión si son igualmente adecuados para alcanzar el fin perseguido con el acto de la Unión de que se trata.[67]

120. No sucede así con los límites de edad referidos. En efecto, tal y como han expuesto de modo convincente las instituciones de la Unión intervinientes en el procedimiento y varios Estados miembros intervinientes, los límites de edad en el comercio son fácilmente eludibles y su cumplimiento resulta extremadamente difícil de controlar.

121. Por un lado, existe la posibilidad de que los menores de edad se provean de cigarrillos aromatizados recurriendo a personas mayores de edad de su familia o de su círculo de amigos y conocidos. Por otro lado, aun con el requisito de la mayoría de edad para la compra de cigarrillos aromatizados no se puede garantizar que los consumidores jóvenes que hayan superado recientemente ese límite de edad estén adecuadamente protegidos frente a los riesgos del consumo de nicotina. Como se ha argumentado de forma convincente en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, no sólo los menores de edad, sino también los jóvenes que han superado la mayoría de edad (en particular, el grupo de edad comprendido entre los 18 y los 25 años) están especialmente expuestos, ya que en la fase hasta los 25 años de edad es posible iniciarse en el consumo de productos con contenido de nicotina y se observa que así sucede.

122. De igual manera, la obligación impuesta a los fabricantes y a los importadores de incluir advertencias en el envase de los cigarrillos mentolados no puede considerarse tan adecuada para alcanzar el objetivo del alto nivel de protección de la salud como una prohibición de comercialización de todos los productos del tabaco con aromas característicos. En efecto, si se lanzasen advertencias específicas con el mensaje de que los cigarrillos aromatizados no son menos peligrosos que los no aromatizados, en nada cambiaría esto la posibilidad de seguir disponiendo de estos productos por parte de los consumidores. Por lo tanto, la venta de cigarrillos con aromas característicos podría continuar actuando como un obstáculo para alcanzar un alto nivel de protección de la salud en el mercado interior europeo. Y eso no es todo: como acertadamente alega Irlanda, las advertencias específicas referidas a los aromas podrían ser incluso contraproducentes, ya que, de forma no muy diferente a un mensaje publicitario, podría llamar la atención de los consumidores muy especialmente, y más que una mera indicación del contenido, sobre la presencia de aromas característicos.

66 — En idéntico sentido (en cuanto a la prohibición de comercialización de productos del tabaco de uso oral), véanse las sentencias Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 47, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 49.

67 — Sentencias Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 55, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 56.

123. Y lo mismo se puede decir de la idea lanzada por Polonia de las campañas de información sobre los peligros de los productos del tabaco con aromas característicos. En cualquier caso, según señala muy acertadamente la Comisión, tales campañas de información no serían en absoluto idóneas para eliminar los obstáculos existentes a los intercambios comerciales en el sentido del artículo 114 TFUE, resultantes de las divergentes normativas nacionales sobre el uso de los aromas característicos, ni tampoco para prevenir su aparición.

124. En consecuencia, las dos primeras partes de este segundo motivo no tienen posibilidades de prosperar.

c) Proporcionalidad en sentido estricto (tercera parte del segundo motivo)

125. Con la tercera parte de este segundo motivo, Polonia trae a colación el tema de la proporcionalidad en sentido estricto. Polonia lamenta las dificultades económicas y sociales que, en su opinión, sufriría ese Estado miembro a raíz de la prohibición de los cigarrillos mentolados, y que serían mucho mayores que en otros Estados miembros. Además, Polonia alega a este respecto que el legislador de la Unión no llevó a cabo un análisis de costes-beneficios, o al menos ninguno dedicado específicamente a los cigarrillos mentolados.

126. A diferencia de lo que opina el Reino Unido, el examen de la proporcionalidad en sentido estricto constituye una tercera fase autónoma dentro del principio de proporcionalidad. Como ya he mencionado anteriormente, este principio exige que las cargas que impone un acto de la Unión sean proporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.[68] Por eso, el legislador de la Unión debe verificar siempre si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores[69] (véase también, en relación con los proyectos de actos legislativos, el artículo 5, última frase, del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).[70]

127. En el presente caso, el Parlamento y el Consejo, en su condición de instituciones legislativas de la Unión, podían apoyarse, en particular, en la evaluación de impacto realizada por la Comisión,[71] en la que se analizaban también las consecuencias económicas y sociales de las medidas introducidas por la Directiva.[72]

128. Dado que, como ya se ha señalado, los cigarrillos mentolados *no* gozan de una posición especial en el segmento de mercado de los cigarrillos aromatizados,[73] en contra de la opinión de Polonia no era necesaria una evaluación de impacto específicamente dirigida a este producto.

129. Puede ser que la desaparición de los cigarrillos mentolados del mercado a raíz de la prohibición de comercialización de productos del tabaco con aromas característicos por el Derecho de la Unión tenga provisionalmente efectos negativos en la situación económica de determinados agricultores dedicados al cultivo de tabaco y de determinadas empresas dedicadas a la fabricación y distribución de productos del tabaco y esto, en el peor de los casos, pueda llevar a la pérdida de algunos puestos de trabajo.

68 — Sentencias Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303), apartado 21; Jippes y otros (C-189/01, EU:C:2001:420), apartado 81, y ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 86; en idéntico sentido, también la sentencia Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 91.

69 — Sentencias Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 59; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 53, y Luxemburgo/Parlamento y Consejo (C-176/09, EU:C:2011:290), apartado 63.

70 — Protocolo nº 2 al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo nº 2»).

71 — («Impact assessment»), citada en la nota 28, especialmente su parte 1, pp. 98 y ss. y 120 y ss.

72 — También el Tribunal de Justicia, al examinar la validez de los actos de la Unión, presta atención ocasionalmente a tales evaluaciones de impacto de la Comisión (véase, por ejemplo, la sentencia Vodafone y otros, C-58/08, EU:C:2010:321, apartados 55 y 65).

73 — Véanse los puntos 48 a 57 de las presentes conclusiones.

130. Pero no se ha de olvidar que a la protección de la salud humana le corresponde una posición superior que a los intereses esencialmente económicos dentro de la escala de valores del Derecho de la Unión (véanse los artículos 9 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, y 168 TFUE, apartado 1, y el artículo 35, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales), de manera que la protección de la salud puede justificar las consecuencias económicas negativas, incluso de gran calado, para determinados operadores económicos. [74]

131. El hecho de que la economía polaca se vea, acaso, más afectada por la prohibición de los cigarrillos mentolados que la economía de otros Estados miembros no hace desproporcionada la prohibición de aromas característicos de la Directiva. En vista de las diferencias que existen en las estructuras económicas de los Estados miembros, resulta difícil imaginar un caso en que un acto legislativo de la Unión afecte a todos los Estados miembros exactamente por igual. [75] Como acertadamente han subrayado las instituciones de la Unión demandadas en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, se privaría de buena parte de su sentido a la aproximación de las legislaciones en el mercado interior europeo si sólo se pudiera plantear en aquellos casos en que ya existiese una situación muy similar en todos los Estados miembros.

132. Por otro lado, los perjuicios que Polonia pronostica para la agricultura y el comercio del tabaco en ese Estado miembro [76] (suponiendo que fueran ciertos) parecen relativamente moderados y asumibles, máxime cuando sin duda se trata de meras disminuciones en el volumen de negocios y no, por ejemplo, de reducciones netas de los beneficios.

133. Al margen de todo ello, las dificultades económicas y sociales que surjan con la prohibición de los cigarrillos mentolados pueden mitigarse con el generoso plazo de transición concedido, hasta el 20 de mayo de 2020, período que es cuatro años mayor que el de transposición de la Directiva. Además, por lo que se refiere a los agricultores afectados, éstos pueden percibir, en su caso, ayudas a la renta dentro de la Política Agrícola Común.

134. En definitiva, el legislador de la Unión tenía suficientes motivos para dar preferencia (y, en cualquier caso, no de forma *manifiestamente desproporcionada*) al alto nivel de protección de la salud perseguido frente a las consideraciones económicas y sociales traídas a colación por Polonia en el presente procedimiento.

135. Por consiguiente, la tercera parte de este segundo motivo carece igualmente de fundamento.

d) Conclusión parcial

136. En resumen, tampoco puede prosperar el segundo motivo en su conjunto.

74 — En idéntico sentido, véase la sentencia Nelson y otros (C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657), apartado 81, referida a la protección de los consumidores.

75 — Por ejemplo, las disposiciones de la Unión sobre protección del medio ambiente en los vehículos de motor afectan en mayor medida a los Estados miembros con una importante industria de la automoción. De igual manera, los actos de la Unión relativos a la fabricación y comercialización de la cerveza afectan más a los Estados miembros que cuentan con una producción significativa de esta bebida y en los que su consumo es mayor.

76 — En la demanda se señala que Polonia es uno de los Estados miembros con mayor porcentaje de producción y consumo de cigarrillos mentolados. En caso de prohibición de los cigarrillos mentolados, Polonia estima una disminución del volumen de negocios de entre 400 y 500 euros anuales para cada agricultor que cultiva tabaco. Además, Polonia cree que es muy probable una caída en el volumen de negocios de los puntos de venta de productos del tabaco, la mayoría de ellos pequeñas y medianas empresas, si bien no señala cifras al respecto.

3. Sobre el principio de subsidiariedad (tercer motivo)

137. El tercer y último motivo invocado por Polonia se refiere al principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 1, segunda frase, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 3.

138. Conforme a dicho principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (artículo 5 TUE, apartado 3).

139. Dado que la Unión no dispone de competencias generales para regular el mercado interior [77] y éste está comprendido en el ámbito competencial compartido por la Unión y sus Estados miembros [artículo 4 TFUE, apartado 2, letra a)], las medidas de armonización con arreglo al artículo 114 TFUE (incluida la presente Directiva) están sujetas al principio de subsidiariedad. [78]

140. El cumplimiento del principio de subsidiariedad se somete al control judicial de los tribunales de la Unión. [79] Dicho control comprende, en particular, dos aspectos: por un lado, la compatibilidad material de los actos de la Unión con el principio de subsidiariedad [véase, a continuación, la letra a)] y, por otro, su fundamentación con relación al principio de subsidiariedad [véase, más adelante, la letra b)]. Ambos aspectos son aludidos por Polonia en su tercer motivo.

a) Compatibilidad material de la Directiva con el principio de subsidiariedad

141. En primer lugar, Polonia, con el apoyo de Rumanía, lamenta que el legislador de la Unión no efectuase ningún «examen de eficacia comparativa» al adoptar la Directiva.

142. Con ello, Polonia alude al examen en dos fases que, con arreglo al artículo 5 TUE, apartado 3, es determinante para la aplicación práctica del principio de subsidiariedad:

— Por una parte, las instituciones de la Unión deben asegurarse de que intervienen sólo y en la medida en que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción pretendida (*componente negativo* del examen).

— Por otra, sólo es procedente la intervención de la Unión en la medida en que, por sus dimensiones o sus efectos, los objetivos de la acción pretendida puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión (*componente positivo* del examen).

Ambos componentes del examen de subsidiariedad tratan, en definitiva, de la misma cuestión desde distintos puntos de vista, y esa cuestión es si para alcanzar los objetivos propuestos ha de actuarse a escala de la Unión o de los Estados miembros.

77 — Sentencia Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, EU:C:2000:544), apartado 83.

78 — En idéntico sentido también la jurisprudencia anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: véanse las sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 179, y Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 75.

79 — Véanse, en particular, las sentencias Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, EU:C:1997:231), apartados 23 a 29; Países Bajos/Parlamento y Consejo (C-377/98, EU:C:2001:523), apartados 30 a 34; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartados 177 a 185; Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartados 72 a 79, y Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartados 44 a 55.

143. En contra de la opinión de las instituciones de la Unión intervinientes en el procedimiento, dicho examen en modo alguno queda superado por el hecho de que se cumplan los requisitos para recurrir al artículo 114 TFUE como base jurídica para la adopción de una medida de armonización del mercado interior. Aunque es cierto que buena parte de las consideraciones que se han de hacer en el marco del artículo 5 TUE, apartado 3, se asemejan a las que son relevantes en el marco del artículo 114 TFUE, no coinciden exactamente.

144. El artículo 114 TFUE indica si la Unión dispone de competencias para adoptar una medida de armonización del mercado interior, mientras que conforme al principio de subsidiariedad del artículo 5 TUE, apartado 3, se determina si la Unión puede hacer uso de esa competencia en el caso concreto y cómo. En otras palabras, el *reparto de competencias* entre la Unión y los Estados miembros se regula en el artículo 114 TFUE, y, en cambio, el principio de subsidiariedad imparte a las instituciones de la Unión unas directrices jurídicamente vinculantes para el *ejercicio de sus competencias* (artículo 5 TUE, apartado 1).

145. El examen del cumplimiento del principio de subsidiariedad, básicamente, debe tener por objeto el conjunto de la Directiva, y no cada una de sus disposiciones en particular.[80] Para ello, tal y como sugiere el propio tenor del artículo 5 TUE, apartado 3, se han de valorar las *acciones* que contiene la Directiva, teniendo en cuenta los *objetivos* que se persiguen con ellas. En consecuencia, la cuestión de la subsidiariedad no se ha de debatir en el presente caso referida solamente a los *cigarrillos mentolados*, pues la prohibición de esta clase específica de cigarrillos (como ya hemos expuesto en detalle)[81] no puede contemplarse como una medida autónoma y diferente respecto a la prohibición de todos los productos del tabaco con aromas característicos.

146. Si ante los órganos jurisdiccionales de la Unión se plantea la duda de si se han respetado las exigencias materiales del principio de subsidiariedad al aplicar el artículo 114 TFUE, ha de tenerse en cuenta que el ejercicio de las competencias de las instituciones de la Unión al adoptar medidas de armonización del mercado interior requiere tomar decisiones tanto de naturaleza política como económica o social en las que deben realizarse apreciaciones y valoraciones complejas. Su control se lleva a cabo primordialmente en el terreno político, con la participación de los Parlamentos nacionales, para lo cual el Tratado de Lisboa, en su Protocolo nº 2, introdujo un procedimiento específico. En cambio, tales consideraciones sólo se someten a un control judicial limitado, como ya he expuesto en relación con el principio de proporcionalidad.[82]

147. El Tribunal de Justicia, en buena lógica, sólo puede verificar si las instituciones políticas de la Unión, al ejercer sus competencias en relación con el principio de subsidiariedad, se han atenido a los límites del margen de apreciación que les corresponde. Para ello, el juez de la Unión debe comprobar si en el caso concreto dichas instituciones podían basar su valoración de la cuestión de la subsidiariedad en un fundamento fáctico suficiente y si al hacerlo cometieron algún error manifiesto de apreciación.[83]

80 — En este sentido, véase también la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 51.

81 — Véanse los puntos 48 a 57 de las presentes conclusiones.

82 — Véanse los puntos 89 y 90 de las presentes conclusiones.

83 — Véanse, en este sentido, algunas de las fórmulas empleadas en la reciente jurisprudencia; por un lado, en la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 54, se dice: «[...] toda vez que [el legislador de la Unión] consideró [...], sobre la base de elementos circunstanciados y sin incurrir en error de apreciación, que el interés general de la Unión podía garantizarse mejor a través de una acción a nivel de ésta», y, por otro lado, en la sentencia Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 78, donde analiza si el legislador de la Unión «podía estimar lícitamente» que era necesario adoptar determinadas normas a nivel de la Unión.

148. Un control judicial más estricto del principio de subsidiariedad puede hacerse necesario cuando un acto de la Unión, excepcionalmente, afecte a cuestiones de la identidad nacional de los Estados miembros (artículo 4 TUE, apartado 2). [84] Pero en el presente caso no hay ningún indicio de que fuera así, de manera que es posible atender únicamente al criterio del error manifiesto de apreciación.

i) Componente negativo del examen de subsidiariedad: acciones que a nivel nacional no pueden alcanzar suficientemente los objetivos

149. Por lo que respecta, en primer término, al componente negativo del principio de subsidiariedad, se ha de comprobar si los objetivos de la acción pretendida en relación con la fabricación, presentación y venta de productos del tabaco hubieran podido alcanzarse en grado suficiente a escala de los Estados miembros.

150. En general, en cuanto a este componente negativo del examen de subsidiariedad pueden tenerse en cuenta, en particular, tres puntos de vista.

151. En primer lugar, un elemento determinante es la capacidad técnica y financiera de los Estados miembros. Si hay Estados miembros que no están en absoluto en condiciones de adoptar las medidas necesarias para resolver un problema, éste es un indicio de que se cumple el componente negativo del principio de subsidiariedad.

152. En segundo lugar, se ha de plantear si están en juego peculiaridades nacionales, regionales o locales. Si es así, parece más oportuna una intervención a escala de los Estados miembros y la actuación de los organismos más indicados para emprender las acciones pretendidas, por su mayor proximidad y conocimiento de los hechos.

153. En tercer lugar, se ha de examinar si el problema que se pretende resolver presenta una dimensión meramente local o regional o si, por el contrario, tiene un alcance transfronterizo que, lógicamente, no puede ser atendido eficazmente a nivel nacional, regional o local. La presencia de problemas transfronterizos es uno de los principales indicios de que se cumple el componente negativo del principio de subsidiariedad. [85]

154. La supresión de los obstáculos a los intercambios comerciales transfronterizos en el mercado interior europeo, en torno a la cual gira el artículo 114 TFUE, es un ejemplo clásico de acciones que por lo general no pueden alcanzar suficientemente sus objetivos a escala de los Estados miembros. [86] En efecto, al margen del muy improbable caso de que todos los Estados miembros adopten en un plazo adecuado una legislación paralela con un contenido esencialmente idéntico, una actuación a nivel nacional, regional o local la mayor parte de las veces dará lugar a un mosaico de normativas dispares con las que no sólo no se eliminarán los obstáculos a los intercambios comerciales, sino que incluso se agravarán. [87]

84 — A este respecto merece la pena consultar la jurisprudencia relativa al principio de proporcionalidad, que aplica un criterio de control más o menos estricto en función del ámbito material o del derecho fundamental afectados (véase, por un lado, la sentencia Digital Rights Ireland, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238, apartado 47, y, por otro, la sentencia Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 46).

85 — En este sentido, véase el «Enfoque global en la aplicación del principio de subsidiariedad», adoptado por el Consejo Europeo en su sesión celebrada en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 [véanse las conclusiones de la Presidencia, parte A, anexo 1, sección II, inciso ii), impreso en *Bull.EG* nº 12/1992], donde se habla de «aspectos transnacionales».

86 — Sentencia Países Bajos/Parlamento y Consejo (C-377/98, EU:C:2001:523), apartado 32.

87 — En idéntico sentido, véanse las sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartados 182 y 183, y Alliance for Natural Health y otros (C-155/04, EU:C:2005:449), apartados 106 y 107.

155. No obstante, en el presente caso Polonia pretende cuestionar la existencia de un problema de alcance transfronterizo, remitiéndose a los diferentes hábitos de consumo y a las distintas estructuras económicas en los 28 Estados miembros de la Unión Europea. Dado que los cigarrillos mentolados sólo gozan de cuotas de mercado relativamente elevadas en tres Estados miembros (concretamente Polonia, Eslovaquia y Finlandia), entiende Polonia que las medidas de política sanitaria en relación con el uso de mentol como aroma característico en los productos del tabaco pueden adoptarse a escala nacional.

156. Esta alegación debe desestimarse por dos razones.

157. Por un lado, Polonia pasa por alto cuáles son los verdaderos objetivos de las medidas adoptadas. Ni la Directiva en general ni la prohibición controvertida de los cigarrillos mentolados en particular son medidas de carácter exclusivamente sanitario. Con ellas se pretende remover los obstáculos a los intercambios comerciales de los productos del tabaco, a la vez que se asegura un alto nivel de protección de la salud. Como ya he mencionado, [88] la prohibición de todos los aromas característicos es la contrapartida de la posibilidad de circulación de los productos del tabaco en el mercado interior a la vez que se asegura un alto nivel de protección de la salud. Pero cuando una directiva, como aquí sucede, persigue dos objetivos al mismo tiempo, entre los cuales, además, existe una interacción, dichos objetivos no pueden valorarse por separado, sino de forma conjunta. [89]

158. Por otro lado, el solo hecho de que las características del mercado difieran de unos Estados miembros a otros no excluye la existencia de un problema de dimensiones transfronterizas. Raro es el caso en que la situación del mercado es la misma en todos los Estados miembros antes de la adopción de una medida de armonización del mercado interior. Pero tampoco se trata de eso en el presente caso. Lo importante es si en el sector en cuestión se observa o se puede prever un volumen significativo de intercambios comerciales transfronterizos y si los obstáculos que existen o que se pueden prever para esos intercambios pueden ser resueltos eficazmente por los propios Estados miembros.

159. En el presente caso se ha acreditado que el mercado de productos del tabaco se caracteriza por un importante comercio transfronterizo [90] y que las normativas vigentes en los Estados miembros sobre la utilización de aromas característicos difieren mucho entre sí y son previsibles aún mayores divergencias en el futuro. [91]

160. En estas circunstancias, no se puede reprochar al legislador de la Unión ningún error manifiesto de apreciación cuando considera que existe un problema de dimensión transfronteriza que no se puede resolver sólo con acciones de los Estados miembros. [92]

ii) Componente positivo del examen de subsidiariedad: acciones que, por sus dimensiones o sus efectos, pueden alcanzar mejor sus objetivos a escala de la Unión

161. Por lo que respecta, a continuación, al componente positivo del principio de subsidiariedad, se ha de comprobar si los objetivos de la acción pretendida en relación con la fabricación, presentación y venta de productos del tabaco podían alcanzarse mejor a escala de la Unión.

88 — Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

89 — En este sentido, véase la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartados 46 a 48.

90 — Considerando 6 de la Directiva; en idéntico sentido, véanse las sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 64; Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), apartado 39, y Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 38.

91 — Véanse los puntos 59 y 62 de las presentes conclusiones.

92 — Véase también el considerando 60 de la Directiva.

162. Por lo tanto, en esta segunda fase del examen de subsidiariedad se trata de comprobar si una actuación de las instituciones de la Unión aporta un *valor añadido*, en el sentido de que se puede servir mejor al interés general de la Unión con una acción a escala de la Unión que con acciones adoptadas a escala de los Estados miembros. [93]

163. En definitiva, las instituciones políticas de la Unión, antes de la adopción de cada acto que no corresponda a sus competencias exclusivas, deben limitarse a regular aquellas cuestiones relevantes que afectan al interés general de la Unión.

164. Aunque existe una fuerte presunción de valor añadido en una actuación a escala de la Unión cuando el acto de la Unión de que se trate persiga solucionar problemas de dimensión transfronteriza, en particular remover los obstáculos a los intercambios comerciales y, por tanto, mejorar el funcionamiento del mercado interior europeo (artículo 26 TUE, apartado 1), una relación con el mercado interior no puede llevar automáticamente a considerar que se cumple necesariamente el componente positivo del examen de subsidiariedad. De lo contrario, en los asuntos del mercado interior el principio de subsidiariedad se vería privado en gran medida de su eficacia práctica.

165. Más bien es preciso juzgar, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, si la actuación de las instituciones de la Unión tiene un valor añadido en el sentido antes descrito, especialmente en los asuntos del mercado interior. Desde el punto de vista cuantitativo, el valor añadido de la actuación a escala de la Unión es tanto más evidente cuantos más ciudadanos de la Unión u operadores económicos estén afectados y cuanto mayor sea el volumen de mercado comprendido. Desde el punto de vista cualitativo, la relevancia económica, social y política de la materia regulada se ha de valorar atendiendo a los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 TUE, teniendo en cuenta los valores fundamentales sobre los que se asienta la Unión con arreglo al artículo 2 TUE. También el carácter novedoso de un producto para el cual, a falta de una normativa uniforme, aún no exista siquiera un mercado, puede justificar la actuación a escala de la Unión. [94]

166. Todas estas reflexiones deben hacerse siempre teniendo en cuenta el interés general de la Unión: en contra de la opinión de Polonia, la situación de uno u otro Estado miembro, en sí misma, en general no es relevante. [95] Otra cosa puede suceder excepcionalmente cuando la acción pretendida por las instituciones de la Unión pueda afectar a la identidad nacional de un Estado miembro (artículo 4 TUE, apartado 2) o a sus intereses básicos. En el presente caso, no obstante, no hay indicios de que sea así. Sería más que sorprendente que se quisieran calificar seriamente de interés nacional las cuestiones relativas a la fabricación, venta y consumo de cigarrillos mentolados.

167. Al margen de todo ello, no se puede negar que la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados cuenta con un mercado de grandes dimensiones y tiene repercusiones sobre la vida diaria de millones de ciudadanos de la Unión. Además, desde el punto de vista cualitativo, el comercio de productos del tabaco también adquiere una importancia significativa más allá de las fronteras nacionales, entre otras cosas, por los riesgos que el tabaco implica para la salud, de manera que sin lugar a dudas puede apreciarse aquí un interés general europeo.

168. En estas circunstancias, no se puede reprochar al legislador de la Unión ningún error manifiesto de apreciación cuando considera que existe un problema de dimensión transfronteriza que se puede resolver mejor a escala de la Unión que a escala de los Estados miembros. [96]

93 — Sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 54.

94 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:190), punto 52.

95 — Véase de nuevo la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartados 53 y 54.

96 — Véase también el considerando 60 de la Directiva.

169. Esta impresión se ve reforzada si se tienen en cuenta las consideraciones del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Como parte de dicho Convenio, la Unión estaba obligada a contribuir a su aplicación dentro del ámbito de sus competencias, y para ello debía tomar en consideración también las recomendaciones que se deducen de las Directrices para la aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio. [97] Tal obligación internacional debe ser tenida en cuenta en relación con la cuestión de si las instituciones de la Unión deben ejercer sus competencias y cómo han de hacerlo.

170. Sólo con el fin de completar esta cuestión procede mencionar además que, aun habiendo un interés común europeo y unas ciertas obligaciones internacionales, no todos los aspectos de la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados precisan en este momento necesariamente de una regulación por el Derecho de la Unión. Por lo tanto, la aplicación de las normativas adoptadas, la supervisión de su cumplimiento *in situ* y la imposición de posibles sanciones son cuestiones respecto de las cuales la Unión, en general, puede legítimamente considerar que las autoridades nacionales las pueden resolver mejor, atendiendo a las particularidades nacionales, regionales y locales. En consecuencia, la Directiva aquí controvertida también cede en gran medida esas funciones a los Estados miembros.

171. Por lo tanto, en conjunto no se aprecia ninguna vulneración material del principio de subsidiariedad en la Directiva (al igual que ocurría con la Directiva precedente). [98] Por lo demás, no se opone a esta conclusión el hecho de que durante el procedimiento legislativo una serie de Parlamentos nacionales presentasen dictámenes motivados con arreglo al artículo 6 del Protocolo nº 2. [99] Por un lado, los reproches que en cuanto al principio de subsidiariedad contenían dichos dictámenes no eran suficientes como para suscitar la apertura del procedimiento de la «tarjeta amarilla» previsto en el artículo 7, apartado 2, del Protocolo nº 2 y, por otro, dichos reproches no se basaban tanto en una valoración jurídica como en una valoración política del proyecto legislativo presentado por la Comisión.

b) Suficiente motivación de la Directiva respecto al principio de subsidiariedad

172. En segundo lugar, Polonia considera que las exigencias relativas a la subsidiariedad no fueron suficientemente atendidas en el preámbulo de la Directiva. Con ello, Polonia alega esencialmente que la Directiva adolece de una deficiente motivación.

173. Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la Unión de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. [100]

174. Cuando se cuestiona el cumplimiento del principio de subsidiariedad, la motivación del acto de la Unión debe mostrar si el legislador de la Unión se ocupó en grado suficiente de las cuestiones relevantes para el principio de subsidiariedad y, si lo hizo, a qué conclusiones llegó en cuanto a dicho principio.

97 — Véanse los puntos 78 y 79 de las presentes conclusiones.

98 — Véase la sentencia British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartados 181 a 185.

99 — A raíz del proyecto de Directiva de la Comisión presentaron dictámenes motivados los Parlamentos de Bulgaria, Dinamarca, Grecia, Italia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia. Sin embargo, prácticamente ninguno de esos dictámenes contenía argumentos sustanciales acerca de la prohibición aquí controvertida de los cigarrillos mentolados.

100 — Sentencias Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (II) (C-466/93, EU:C:1995:370), apartado 16; AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 58, y Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 70.

175. A este respecto, Polonia critica que el preámbulo de la Directiva recoge un solo considerando dedicado al principio de subsidiariedad: el considerando 60, que, además, solamente contiene una fórmula estándar.

176. Ciertamente, el mencionado considerando 60 se limita a la declaración lapidaria de 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 la necesidad de tener normas uniformes para la salud y la seguridad de los productos del tabaco y productos relacionados y para su etiquetado, embalaje y presentación, pueden lograrse mejor a escala de la Unión», por lo que «ésta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea».

177. Esta formulación, que en definitiva reproduce textualmente el tenor literal de la disposición pertinente del Tratado UE, no es precisamente un ejemplo ilustrativo de la muy a menudo mencionada técnica de «legislar mejor» de que hacen bandera las instituciones de la Unión desde hace algún tiempo.

178. Sin duda, la mera presencia de tal fórmula estándar en el preámbulo de un acto de la Unión no debe llevar a conclusiones precipitadas en cuanto al cumplimiento de las exigencias de motivación. Sin embargo, sí invita a pensar en la insuficiencia de la motivación de dicho acto. Aunque de ella se puede deducir al menos que el legislador de la Unión estaba realmente convencido de que cumplía el principio de subsidiariedad, no permite conocer con exactitud qué reflexiones hizo el legislador al respecto de ese principio y en qué medida se ocupó del tema.

179. Sin embargo, para la anulación del acto de la Unión impugnado no basta con que exista una formulación retórica como la que en el presente caso contiene el considerando 60 de la Directiva. Aspectos relevantes para la subsidiariedad se pueden encontrar también en otros considerandos de la Directiva, aunque en ellos no se mencione expresamente dicho principio. [101]

180. Ésta es la situación en el presente caso: la insuficiencia de una actuación a escala nacional y las ventajas de adoptar una medida de armonización del mercado interior a escala de la Unión se mencionan, en particular, en los considerandos 4 a 7, 15, 16 y 36 de la Directiva. Aunque la argumentación en esos considerandos se dedique primordialmente a los requisitos de aplicación del artículo 114 TFUE como base jurídica, sigue resultando provechosa también en relación con el principio de subsidiariedad. Como ya he mencionado, [102] los argumentos del legislador de la Unión con respecto al artículo 114 TFUE se solapan en gran medida con los relativos al artículo 5 TUE, apartado 3.

181. Pero, al margen de todo ello, procede recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, la motivación de un acto de la Unión no está obligada a especificar todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. Además, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación es preciso tener en cuenta, no sólo el tenor del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas

101 — En este sentido, véanse las sentencias Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, EU:C:1997:231), apartados 25 a 29, y Países Bajos/Parlamento y Consejo (C-377/98, EU:C:2001:523), apartado 33.

102 — Véase el punto 143 de las presentes conclusiones.

que regulan la materia de que se trate.[103] Y esto es así con mayor motivo cuando (como aquí sucede) se pretende adoptar disposiciones de validez general, pues para ellas la motivación puede limitarse a una descripción más o menos general de los aspectos básicos de la normativa y de los objetivos con ella perseguidos.[104]

182. En el presente caso es de destacar que el legislador de la Unión podía apoyarse, por un lado, en la motivación de la Propuesta de Directiva de la Comisión[105] y, por otro, en la amplia labor desarrollada por los servicios de la Comisión en relación con la evaluación de impacto,[106] para adoptar la Directiva aquí impugnada. No sólo en los pasajes especialmente dedicados al principio de subsidiariedad, sino también en otras muchas partes de ambos textos, se exponen los inconvenientes de unas normativas nacionales dispares y las ventajas de una actuación a escala de la Unión.

183. Por lo tanto, está suficientemente documentado que las instituciones legislativas dispusieron de un amplio material para fundamentar su apreciación relativa al respeto del principio de subsidiariedad.

184. Por otro lado, tampoco del artículo 5 del Protocolo nº 2 se deduce que los «pormenores» en cuanto al principio de subsidiariedad que ahora exige el Tratado de Lisboa a la legislación a nivel de la Unión se deban recoger necesariamente en el preámbulo de cada acto finalmente adoptado por el Parlamento Europeo y por el Consejo. En vista de la complejidad de las consideraciones que a tal fin se han de hacer, ello sería difícilmente realizable y muchas veces excedería el alcance de dicho preámbulo.

185. Lo importante es que los «pormenores» exigidos por el artículo 5 del Protocolo nº 2, como sin duda sucedió en el presente caso, estén a disposición tanto de las instituciones competentes de la Unión como de los Parlamentos nacionales *durante* el procedimiento legislativo, para que puedan basar en ellos sus respectivas decisiones. Así se deduce incluso del propio tenor del artículo 5 del Protocolo nº 2, si se lee atentamente: dicha disposición se refiere únicamente a los *proyectos* de actos legislativos, y no a los productos finales de la actividad legislativa del Parlamento y el Consejo.

186. En consecuencia, en su conjunto, la alegación de la deficiente motivación de la Directiva en cuanto al principio de subsidiariedad no puede prosperar.

c) Conclusión parcial

187. En definitiva, ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista formal se puede apreciar una vulneración del principio de subsidiariedad. Por lo tanto, tampoco prospera el tercer motivo formulado por Polonia.

188. No obstante, se ha de aconsejar encarecidamente al legislador de la Unión que en el futuro se abstenga de hacer formulaciones retóricas como la que contiene el considerando 60 de la Directiva y que, en su lugar, enriquezca los preámbulos de sus actos jurídicos con argumentaciones suficientemente sustanciales y más concretamente adaptadas a la medida de que se trate en relación con el principio de subsidiariedad.

103 — Véanse de nuevo las sentencias Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (II) (C-466/93, EU:C:1995:370), apartado 16; AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 58, y Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 70, además de la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartados 58, 59 y 61.

104 — Véanse, en este sentido, las sentencias Reino Unido/Consejo (C-150/94, EU:C:1998:547), apartados 25 y 26; AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 59, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 29.

105 — Citada en la nota 44.

106 — Citada en la nota 28.

C. Resumen

189. Puesto que no prospera ninguno de los motivos formulados por Polonia (en algunos casos, apoyada por Rumanía), procede desestimar el recurso en su totalidad, en parte por inadmisible [107] y en parte por infundado.

V. **Costas**

190. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento la condena en costas de Polonia y, de acuerdo con la resolución que propongo, haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por este Estado miembro, procede condenar en costas a Polonia.

191. Sin embargo, Irlanda, Francia, Rumanía, el Reino Unido y la Comisión, como partes coadyuvantes en el procedimiento, cargarán respectivamente con sus propias costas, conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

VI. **Conclusión**

192. En virtud de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el siguiente sentido:

1) Desestimar el recurso.

2) Irlanda, la República Francesa, Rumanía, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas. Por lo demás, la República de Polonia cargará con las costas del procedimiento.

107 — Sobre las partes inadmisibles del recurso, véanse los puntos 24 a 30 y 34 de las presentes conclusiones.