Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 23 de diciembre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Organización común de mercados de los productos agrarios — Reglamento (UE) nº 1308/2013 — Libre circulación de mercancías — Artículo 34 TFUE — Restricciones cuantitativas — Medidas de efecto equivalente — Precio mínimo de las bebidas alcohólicas calculado sobre la base de la cantidad de alcohol en el producto — Justificación — Artículo 36 TFUE — Protección de la salud y la vida de las personas — Apreciación por el órgano jurisdiccional nacional»

En el asunto C-333/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Session (Scotland) [Tribunal Supremo de lo civil (Escocia), Reino Unido], mediante resolución de 3 de julio de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de julio de 2014, en el procedimiento entre

Scotch Whisky Association,

spiritsEUROPE,

Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV)

contra

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (Ponente) y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de mayo de 2015;

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE y el Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), por el Sr. C. Livingstone, advocate, el Sr. G. McKinlay, Rechtsanwalt, el Sr. A. O'Neill, QC, y el Sr. J. Holmes y la Sra. M. Ross, Barristers;

— en nombre del Lord Advocate, por la Sra. S. Bathgate, en calidad de agente, asistida por las Sras. C. Pang y L. Irvine, advocates, y por la Sra. G. Moynihan, QC;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. C.R. Brodie y S. Behzadi-Spencer y por el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. A. Carmichael, Barrister;

— en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova y D. Drambozova, en calidad de agentes;

— en nombre de Irlanda, por la Sra. E. Creedon y por los Sres. A. Joyce y B. Counihan, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Doherty, Barrister;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y M. Gijzen, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y por las Sras. M. Szwarc, M. Załęska y D. Lutostańska, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por la Sra. A. Gameiro y el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y N. Otte Widgren y por los Sres. E. Karlsson y L. Swedenborg, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. K. Nordland Hansen y el Sr. M. Schei, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. B. Eggers y el Sr. G. Wilms, en calidad de agentes;

— en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por las Sras. J.T. Kaasin y M. Moustakali y por el Sr. A. Lewis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007 (DO L 347, p. 671; en lo sucesivo, «Reglamento único para las OCM»), y de los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.

2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE y el Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), por una parte, y el Lord Advocate y el Advocate General for Scotland, por otra, sobre la validez de la ley nacional y del proyecto de decreto relativos a la fijación de un precio mínimo por unidad de alcohol (en lo sucesivo, «PMU») para la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Escocia.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 15, 43, 172 y 174 del Reglamento único para las OCM disponen:

«(15) El presente Reglamento debe prever la posibilidad de dar salida al mercado a los productos comprados en régimen de intervención pública. Con este fin, las medidas deben adoptarse de tal modo que se eviten las perturbaciones en el mercado y se garanticen la igualdad de acceso a las mercancías y de trato de los compradores.

[...]

(43) Es fundamental establecer medidas de apoyo en el sector vitivinícola dirigidas a reforzar las estructuras competitivas. [...]

[...]

(172) Atendiendo a las peculiares características del sector agrario y a su dependencia del buen funcionamiento de toda la cadena de suministro alimentario, incluida la aplicación efectiva de normas sobre la competencia en todos los sectores correspondientes del conjunto de la cadena alimentaria, que pueden presentar un alto grado de concentración, conviene prestar especial atención a la aplicación de normas sobre la competencia establecidas en el artículo 42 [TFUE]. [...]

[...]

(174) Conviene permitir un planteamiento especial en el caso de las organizaciones de agricultores o productores o de sus asociaciones que tengan por objeto la producción o el comercio en común de productos agrícolas o la utilización de instalaciones comunes, a menos que dicha acción común excluya o distorsione la competencia [...]»

4 El artículo 167 del Reglamento único para las OCM, titulado «Normas de comercialización para mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común de los vinos», establece lo siguiente, en su apartado 1:

«Con el fin de mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común en el sector de los vinos, incluidas las uvas, los mostos y los vinos de los que procedan, los Estados miembros productores podrán establecer normas de comercialización para regular la oferta, en particular mediante las decisiones adoptadas por las organizaciones interprofesionales reconocidas conforme a los artículos 157 y 158.

Dichas normas serán acordes con el objetivo que se persiga y no podrán:

a) tener por objeto ninguna transacción posterior a la primera comercialización del producto de que se trate;

b) disponer la fijación de precios, incluyendo aquellos fijados con carácter indicativo o de recomendación;

[...]».

Derecho del Reino Unido

5 La Ley de 2012 sobre precios mínimos de bebidas alcohólicas en Escocia [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012; en lo sucesivo, «Ley de 2012»] establece la fijación de un PMU, que deben respetar todos los poseedores de la licencia que se requiere para vender al por menor bebidas alcohólicas en Escocia.

6 La Ley de 2012 dispone que el Gobierno escocés fijará el PMU por vía reglamentaria. A tales efectos, dicho Gobierno elaboró un proyecto de decreto, a saber, el Decreto de 2013 relativo al precio mínimo por unidad de alcohol en Escocia [The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013; en lo sucesivo, «Decreto PMU»], para su aprobación por el Parlamento escocés.

7 Según dicho Decreto, el PMU se fijaba en 0,50 libras esterlinas (GBP) (aproximadamente 0,70 euros). El precio mínimo de venta de un producto se determina después aplicando la fórmula PMU x S x V x 100, donde «PMU» representa el precio mínimo por unidad de alcohol, «S» el contenido de alcohol y «V» el volumen de alcohol expresado en litros.

8 La Ley de 2012 dispone que el Gobierno escocés evaluará el efecto de la fijación de un PMU para presentar un informe al Parlamento en los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la normativa en cuestión. Además, esta Ley establece que la fijación de un PMU se mantendrá durante un plazo de seis años a partir de la entrada en vigor del Decreto PMU, salvo que el Parlamento decida mantener este mecanismo.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 La Ley de 2012 fue adoptada por el Parlamento escocés, pero únicamente determinadas «partes formales» de esta Ley entraron en vigor el 29 de junio de 2012. En virtud de dicha Ley, los ministros escoceses adoptaron el Decreto PMU, que fija el PMU en 0,50 GBP (aproximadamente 0,70 euros).

10 El 25 de junio de 2012, los ministros escoceses notificaron a la Comisión Europea dicho Decreto, en aplicación de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y

reglamentaciones técnicas (DO L 204, p. 37). El 25 de septiembre de 2012, la Comisión notificó su dictamen, conforme al cual la medida nacional en cuestión constituía una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 34 TFUE, que no podía justificarse al amparo del artículo 36 TFUE.

11 El 19 de julio de 2012, las demandantes en el litigo principal entablaron un procedimiento judicial para impugnar la validez de la Ley de 2012 y del Decreto PMU. Tras ser desestimadas sus pretensiones en primera instancia, interpusieron recurso de apelación contra esta resolución ante la Court of Session (Scotland) [Tribunal Supremo de lo Civil (Escocia)]. Por otro lado, los ministros escoceses se comprometieron a no decretar la entrada en vigor de las disposiciones relativas al PMU hasta que no finalizara este procedimiento.

12 En estas circunstancias, la Court of Session (Scotland) [Tribunal Supremo de lo Civil (Escocia)] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Conforme a una interpretación correcta del Derecho de la Unión sobre la organización común del mercado del vino, en particular, del [Reglamento único para las OCM], ¿están facultados los Estados miembros para adoptar una medida nacional que establece un precio mínimo de venta de vino al por menor en función de la cantidad de alcohol presente en el producto vendido y que, por tanto, se aparta del principio de libre determinación de los precios por las fuerzas del mercado que rige el mercado del vino?

2) A efectos de la justificación de una medida con arreglo al artículo 36 TFUE, si:

i) un Estado miembro ha llegado a la conclusión de que, para proteger eficazmente la salud humana, conviene incrementar el coste del consumo de un artículo, en el caso de autos, de las bebidas alcohólicas, para todos los consumidores o para una categoría de ellos, y

ii) el Estado miembro puede exigir sobre dicho artículo impuestos especiales o de otro tipo (incluidos tributos o exacciones basados en el contenido de alcohol, el volumen, el valor, o una combinación de estos criterios fiscales),

¿está facultado un Estado miembro con arreglo al Derecho de la Unión para prescindir de los mecanismos fiscales de incremento del precio de venta al público y aplicar medidas legislativas de fijación de un precio mínimo de venta al por menor, que distorsionan el comercio y la competencia en el seno de la Unión y, en caso afirmativo, en qué condiciones?

3) Cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro debe resolver sobre si una disposición legal que constituye una restricción cuantitativa al comercio incompatible con el artículo 34 TFUE puede estar justificada en virtud del artículo 36 TFUE por razón de la protección de la salud humana, ¿debe limitarse dicho órgano jurisdiccional a examinar exclusivamente la información, pruebas y demás documentos de que disponía el legislador en el momento de adoptar la norma y que tomó en consideración a tales efectos? En caso de respuesta negativa, ¿qué otras limitaciones son aplicables a la facultad del órgano jurisdiccional de tener en cuenta todo tipo de documentos y pruebas disponibles presentadas por las partes en el momento en el que el órgano jurisdiccional nacional adopte su decisión?

4) Cuando al interpretar y aplicar el Derecho de la Unión un órgano jurisdiccional de un Estado miembro debe analizar la alegación de las autoridades nacionales de que una medida que constituye una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 34 TFUE está justificada por una excepción, en interés de la protección de la salud humana, con arreglo al artículo 36 TFUE, ¿en qué medida está obligado o autorizado el órgano jurisdiccional nacional a formarse una opinión objetiva, tomando en consideración los documentos que obran en su poder, sobre la eficacia de

la medida para lograr el objetivo que se invoca, la disponibilidad de medidas alternativas al menos igual de eficaces y que distorsionen menos la competencia en el seno de la Unión y la proporcionalidad general de dicha medida?

5) En el marco de un litigio sobre si una medida está justificada por la protección de la salud humana con arreglo al artículo 36 TFUE, al considerar la existencia de otra medida alternativa que no distorsiona o que distorsiona en menor medida el comercio y la competencia dentro de la Unión, ¿es legítimo descartar dicha medida alternativa alegando que sus efectos pueden no ser exactamente equivalentes a los de la medida impugnada en virtud del artículo 34 TFUE, sino que puede aportar otros beneficios adicionales y responde a un objetivo general más amplio?

6) Para analizar si una medida nacional, que se ha admitido o declarado que constituye una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 34 TFUE, y que se pretende justificar con arreglo al artículo 36 TFUE, y, en particular, para apreciar su proporcionalidad, ¿hasta qué punto el órgano jurisdiccional competente puede tener en cuenta su propia apreciación acerca de la naturaleza y el grado de infracción de esa medida, como restricción cuantitativa contraria al artículo 34 TFUE?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

13 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento único para las OCM debe interpretarse en el sentido de que se opone a una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, que fija un PMU para la venta al por menor de vinos.

14 A título preliminar, procede recordar que, conforme al artículo 40 TFUE, apartado 2, la organización común de los mercados agrícolas (en lo sucesivo, «OCM») podrá comprender todas las medidas necesarias, en particular la regulación de precios, para alcanzar los objetivos de la política agraria común (PAC) definidos en el artículo 39 TFUE.

15 Además, según el considerando 3 del Reglamento único para las OCM, este último tiene por objeto establecer una OCM para todos los productos agrícolas enumerados en el anexo I de los Tratados UE y FUE, entre los que se encuentra el vino.

16 Basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la normativa de la Comunidad Europea en vigor en los años ochenta que regulaba la OCM vitivinícola, las demandantes en el litigio principal sostienen, a este respecto, que el Reglamento único para las OCM constituye un sistema completo de regulación del mercado común de los vinos, en particular en materia de precios. En estas circunstancias, los Estados miembros no pueden adoptar una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal. En particular, entienden que la prohibición de que los Estados miembros impongan medidas unilaterales de fijación de precios de venta al por menor se desprende expresamente del artículo 167, apartado 1, letra b), de este Reglamento.

17 Sin embargo, es preciso señalar que, según indica acertadamente la Comisión en sus observaciones escritas, el Reglamento único para las OCM no incluye ni disposiciones de autorización de fijación de los precios de venta al por menor de vinos, ya sea a escala nacional o de la Unión, ni disposiciones que prohíban a los Estados miembros adoptar medidas nacionales para fijar dichos precios.

18 En efecto, aunque el artículo 167, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento prevé expresamente que los Estados miembros productores no podrán disponer la fijación de precios, incluyendo aquellos fijados con carácter indicativo o de recomendación, esto es así únicamente en el ámbito del establecimiento de normas de comercialización para regular la oferta, en particular mediante las decisiones adoptadas por las organizaciones interprofesionales en el mercado común del vino.

19 Por consiguiente, los Estados miembros mantienen su competencia, en principio, para adoptar determinadas medidas que no estén previstas en el Reglamento único para las OCM, siempre que estas medidas no establezcan excepciones o sean contrarias a dicho Reglamento ni se opongan a su correcto funcionamiento (véase, en este sentido, la sentencia Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, apartado 37 y jurisprudencia citada).

20 En cuanto a la fijación de un precio mínimo, según señala el Abogado General en los puntos 31 y 37 de sus conclusiones, a falta de un mecanismo de fijación de precios, la libre determinación del precio de venta sobre la base de la libre competencia es un componente del Reglamento único para las OCM y constituye la expresión del principio de libre circulación de mercancías en condiciones de competencia efectiva.

21 En el litigio principal, es preciso destacar que la fijación de un PMU conlleva que el precio de venta al por menor de vinos procedentes de productores locales o de importadores no pueda ser, en cualquier caso, inferior a este precio mínimo obligatorio. Una medida de este tipo puede, pues, afectar a la competitividad, al impedir que algunos productores o importadores aprovechen los precios de coste inferiores para ofrecer precios de venta al por menor más atractivos (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Francia, C-197/08, EU:C:2010:111, apartado 37, y Comisión/Irlanda, C-221/08, EU:C:2010:113, apartado 40).

22 Pues bien, a este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las organizaciones comunes de mercados se basan en el principio de un mercado abierto, al que todo productor tiene libre acceso en condiciones de competencia efectiva (sentencia Milk Marque y National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, apartado 59 y jurisprudencia citada).

23 Además, ha de recordarse que uno de los objetivos de la PAC es el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados de los productos agrícolas (sentencia Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, apartado 37), lo que se refleja en varios de los considerandos del Reglamento único para las OCM, como los considerandos 15, 43, 172 y 174.

24 Por tanto, procede declarar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, que fija un PMU para la venta al por menor de vinos, puede ser contraria al Reglamento único para las OCM por cuanto una medida de este tipo va en contra del principio de libre determinación de los precios de venta de los productos agrícolas sobre la base de la libre competencia en la que se sustenta este Reglamento.

25 El Lord Advocate alega, no obstante, que dicho Reglamento no impide que las autoridades escocesas adopten la medida controvertida en el litigio principal, dado que esta medida persigue el objetivo de la protección de la salud y la vida de las personas a través de la lucha contra el consumo excesivo de alcohol, objetivo al que no hace referencia directamente el Reglamento único para las OCM.

26 Ha de señalarse, en efecto, que el establecimiento de una OCM no impide a los Estados miembros aplicar las normas nacionales que persigan un objetivo de interés general distinto de los cubiertos por la OCM, aunque dicha normativa pueda tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado en el sector de que se trate (véase la sentencia Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, apartado 31 y jurisprudencia citada).

27 En estas circunstancias, un Estado miembro puede invocar el objetivo de la protección de la salud y la vida de las personas para justificar una medida, como la controvertida en el litigio principal, que es contraria al sistema de libre determinación de los precios en condiciones de competencia efectiva, en el que se basa el Reglamento único para las OCM.

28 Una medida restrictiva como la prevista en la normativa nacional controvertida en el litigio principal, sin embargo, debe cumplir los requisitos de proporcionalidad derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que sea adecuada para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, por analogía, la sentencia Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 64), cuestión que el Tribunal de Justicia examinará en el marco de las cuestiones prejudiciales segunda a sexta, que se refieren específicamente al análisis de la proporcionalidad de esta normativa. Es necesario señalar que, en cualquier caso, el examen de la proporcionalidad debe realizarse teniendo en cuenta, en particular, los objetivos de la PAC y el correcto funcionamiento de la OCM, lo que impone una ponderación de estos objetivos y los perseguidos por dicha normativa, a saber, la protección de la salud pública.

29 Por tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento único para las OCM debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, que fija un PMU para la venta al por menor de vinos, siempre que esta medida sea efectivamente adecuada para garantizar el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas y que, teniendo en cuenta los objetivos de la PAC y el correcto funcionamiento de la OCM, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo de protección de la salud y la vida de las personas.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y quinta

30 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y quinta, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro, para perseguir el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas a través del aumento del precio del consumo de alcohol, opte por una normativa, como la controvertida en el litigio principal, que fija un PMU para la venta al por menor de bebidas alcohólicas y descarta una medida menos restrictiva del comercio y de la competencia en el interior de la Unión, como un incremento de los impuestos especiales, en atención a que esta última medida puede aportar beneficios adicionales y responde a un objetivo más amplio y general que el de la medida seleccionada.

31 Con carácter preliminar, ha de señalarse que es jurisprudencia reiterada que toda medida de un Estado miembro que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el seno de la Unión debe considerarse una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a efectos del artículo 34 TFUE (véanse, en particular, las sentencias Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, apartado 5, y Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, apartado 16).

32 Según observa el Abogado General en los puntos 59 y 60 de sus conclusiones, por el mero hecho de que impide que el precio de coste inferior de los productos importados pueda repercutir en el precio de venta del consumidor, la normativa controvertida en el litigio principal puede obstaculizar el acceso al mercado británico de las bebidas alcohólicas legalmente comercializadas en los Estados miembros distintos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y constituye, por tanto, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 34 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartado 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, apartado 35, y Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, apartado 48), extremo que, además, no discuten ni el órgano jurisdiccional remitente ni ninguna de las partes que han presentado observaciones en el presente asunto.

33 Según reiterada jurisprudencia, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación sólo puede justificarse, en particular, por razones de protección de la salud y la vida de las personas, en el sentido del artículo 36 TFUE, si esta medida es adecuada para garantizar que se alcance el objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, apartado 45 y jurisprudencia citada).

34 En cuanto al objetivo perseguido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente indica que de las notas explicativas que acompañaban al proyecto de la Ley de 2012 sometido al Parlamento escocés y de un estudio reciente, titulado «Business and Regulatory Impact Assessment», se desprende que esta normativa persigue un doble objetivo, el de reducir, de manera específica, el consumo de alcohol de los consumidores que lo hacen de un modo peligroso o nocivo, pero también, de manera general, el consumo de alcohol de la población. En la vista ante el Tribunal de Justicia, el Lord Advocate confirmó este doble objetivo, que, al dirigirse al conjunto de la población, está destinado específicamente, aunque sólo sea con carácter no prioritario, a aquellas personas que consumen alcohol con moderación.

35 Es preciso, por tanto, señalar que la normativa controvertida en el litigio principal persigue, en términos más generales, el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas, que ocupa el primer rango entre los bienes o intereses protegidos por el artículo 36 TFUE. A este respecto, corresponde a los Estados miembros, dentro de los límites impuestos por el Tratado, decidir en qué medida desean asegurar dicha protección (sentencia Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 39 y jurisprudencia citada).

36 En lo que respecta a la aptitud de esta normativa para alcanzar este objetivo de protección de la salud y la vida de las personas, procede observar que, según ha señalado el Abogado General en el punto 127 de sus conclusiones, no resulta irrazonable considerar que una medida que fija un precio mínimo de venta de bebidas alcohólicas, que tiene por objeto especialmente incrementar el precio de las bebidas alcohólicas baratas, es adecuada para reducir, en general, el consumo de alcohol y, en particular, el consumo peligroso o nocivo, dado que las personas a las que afecta este tipo de consumo de alcohol adquieren en gran medida bebidas alcohólicas baratas.

37 Además, es necesario recordar que una medida restrictiva sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (véanse, en este sentido, la sentencia Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, apartado 42, y, por analogía, la sentencia Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 64).

38 Con relación a este extremo, de los documentos remitidos al Tribunal de Justicia obrantes en autos, así como de las observaciones del Lord Advocate y de los debates mantenidos durante la vista se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se inscribe dentro de una estrategia política más general que tiene como objetivo la lucha contra los efectos devastadores causados por el alcohol. En efecto, la fijación de un PMU que prevé esta normativa constituye una de las medidas, entre otras cuarenta, cuyo objeto es reducir, de forma coherente y sistemática, el consumo de alcohol de la población escocesa en su conjunto, cualquiera que sea el lugar o las modalidades de dicho consumo.

39 De ello se sigue que la normativa nacional controvertida en el litigio principal resulta ser adecuada para alcanzar el objetivo que persigue.

40 En cuanto a la cuestión de si dicha normativa nacional no va más allá de lo necesario para proteger eficazmente la salud y la vida de las personas, es preciso recordar que, en este asunto, este análisis debe efectuarse también, según se ha recordado en el apartado 28 de la presente sentencia, a la vista

de los objetivos de la PAC y del correcto funcionamiento de la OCM. No obstante, dada la cuestión examinada en este asunto, este análisis deberá realizarse en función de la proporcionalidad en el marco del artículo 36 TFUE y, por lo tanto, no deberá realizarse de manera separada.

41 Además, es necesario destacar que una normativa o una práctica de carácter nacional no puede acogerse a la excepción del artículo 36 TFUE cuando la salud y la vida de las personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas del comercio en la Unión (sentencia Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 43 y jurisprudencia citada).

42 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere de manera específica a una medida fiscal, como un incremento de la tributación de las bebidas alcohólicas, al considerar que podría alcanzar de manera tan eficaz como una medida de fijación de un PMU el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas, y ser al mismo tiempo menos restrictiva de la libre circulación de mercancías. Sin embargo, las partes que han presentado observaciones no están de acuerdo en este extremo.

43 Con relación a este aspecto, es preciso indicar, en primer término, como hace el Abogado General en el punto 143 de sus conclusiones, que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a un incremento en la tributación de las bebidas alcohólicas. Los Estados miembros conservan un margen de apreciación suficiente para aumentar de manera generalizada los impuestos especiales al objeto, concretamente, de perseguir el cumplimiento de los objetivos específicos en materia de salud pública.

44 En segundo término, es necesario observar que una normativa fiscal constituye un instrumento importante y eficaz de lucha contra el consumo de bebidas alcohólicas y, por tanto, de protección de la salud pública. El objetivo de asegurar que los precios de estas bebidas se fijen a niveles elevados puede perseguirse de modo adecuado mediante un incremento de su tributación, puesto que los aumentos de los impuestos especiales han de traducirse tarde o temprano en una subida de los precios de venta al por menor, sin que la libertad para determinar los precios resulte afectada (véanse, por analogía, las sentencias Comisión/Grecia, C-216/98, EU:C:2000:571, apartado 31, y Comisión/Francia, C-197/08, EU:C:2010:111, apartado 52).

45 A este respecto es necesario precisar que, al contrario de lo que alega el Lord Advocate, el hecho de que la jurisprudencia citada en el apartado precedente se refiera a los productos del tabaco no impide su aplicación al litigio principal, referente al comercio de bebidas alcohólicas. En efecto, en el marco de medidas nacionales cuyo objetivo es la protección de la salud y la vida de las personas, e independientemente de las particularidades propias de cada producto, el incremento de los precios de las bebidas alcohólicas puede lograrse, como ocurre en el caso de los productos del tabaco, a través de un incremento de la tributación.

46 Pues bien, una medida fiscal que incrementa la tributación de las bebidas alcohólicas puede ser menos restrictiva del comercio de estos productos en el seno de la Unión que una medida que fija un PMU. En efecto, según se ha recordado en el apartado 21 de la presente sentencia, esta última medida, al contrario de lo que ocurre con un incremento de la tributación de dichos productos, limita considerablemente la libertad de los operadores económicos para fijar sus precios de venta al por menor y, por consiguiente, constituye un serio obstáculo para el acceso al mercado británico de las bebidas alcohólicas legalmente comercializadas en Estados miembros distintos del Reino Unido y para la libre competencia en este mercado.

47 Finalmente, en lo que respecta a la cuestión de si es posible descartar las medidas fiscales en beneficio de la adopción de un PMU, debido a que las primeras no permitirían alcanzar de manera tan eficaz el objetivo perseguido, procede señalar que el hecho de que un incremento de la tributación de las bebidas alcohólicas conlleve un incremento generalizado de los precios de estas bebidas que afecta tanto a las personas que consumen alcohol con moderación como a las que lo hacen de manera peligrosa o nociva no parece conducir, habida cuenta del doble objetivo perseguido por la normativa

nacional controvertida en el litigio principal, según se ha recordado en el apartado 34 de la presente sentencia, a la conclusión de que dicho incremento en la tributación sea menos eficaz que la medida seleccionada.

48 Antes bien, según observa el Abogado General en el punto 150 de sus conclusiones, en estas condiciones, el hecho de que una medida consistente en una mayor tributación pueda producir beneficios adicionales con respecto a la fijación de un PMU, contribuyendo a la consecución del objetivo general de lucha contra el consumo excesivo de alcohol, no sólo no constituiría una razón para descartar tal medida, sino que constituiría incluso un factor decisivo que justificaría la adopción de esta medida en lugar de la fijación de un PMU

49 Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único que dispone de todos los elementos de hecho y de Derecho que caracterizan el litigio principal, determinar si una medida distinta de la prevista por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, como una mayor tributación de las bebidas alcohólicas, puede proteger la salud y la vida de las personas tan eficazmente como esta normativa, y si, al mismo tiempo, es menos restrictiva del comercio de estos productos en el seno de la Unión.

50 De las consideraciones precedentes resulta que procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y quinta que los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro, para perseguir el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas a través del aumento del precio del consumo de alcohol, opte por una normativa, como la controvertida en el litigio principal, que fija un PMU para la venta al por menor de bebidas alcohólicas y descarta una medida que puede ser menos restrictiva del comercio y de la competencia en el interior de la Unión, como un incremento de los impuestos especiales. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si éste es el caso a la vista de un análisis circunstanciado de todos los elementos pertinentes del asunto en el que debe pronunciarse. El hecho de que esta última medida pueda aportar beneficios adicionales y de que responda de manera más amplia al objetivo de la lucha contra el consumo excesivo de alcohol no justifica que sea descartada.

Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y sexta

51 Mediante las cuestiones prejudiciales cuarta y sexta, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la interpretación que ha de darse al artículo 36 TFUE en lo que se refiere al grado de intensidad del control de la proporcionalidad que este órgano jurisdiccional debe efectuar al examinar una normativa nacional con respecto a la justificación relativa a la protección de la salud y la vida de las personas, en el sentido de este artículo.

52 Es preciso señalar que, a la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 35 de la presente sentencia, corresponde a los Estados miembros decidir en qué medida desean asegurar la protección de la salud y la vida de las personas, en el sentido del artículo 36 TFUE, teniendo en cuenta al mismo tiempo las exigencias de la libre circulación de mercancías en el interior de la Unión.

53 Cuando una prohibición como la que se deriva de la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye una excepción al principio de libre circulación de mercancías, corresponde a las autoridades nacionales demostrar que dicha normativa respeta el principio de proporcionalidad, es decir, que es necesaria para alcanzar el objetivo invocado, y que dicho objetivo no puede alcanzarse mediante prohibiciones o limitaciones de menor amplitud o que afecten en menor medida al comercio en el seno de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, apartados 75 y 76, y Rosengren y otros, C-170/04, EU:C:2007:313, apartado 50).

54 A este respecto, las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas apropiadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véanse, en este sentido, las sentencias Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, apartado 25; Comisión/Bélgica, C-227/06, EU:C:2008:160, apartado 63, y ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, apartado 50).

55 No obstante, ha de señalarse que esta carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que, cuando adoptan una normativa nacional que impone una medida como el PMU, las autoridades nacionales demuestren positivamente que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar el objetivo legítimo perseguido en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartado 66).

56 En este contexto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional que debe controlar la legalidad de la normativa nacional en cuestión comprobar la pertinencia de las pruebas presentadas por las autoridades nacionales competentes para verificar la conformidad de esta normativa con el principio de proporcionalidad. Basándose en estas pruebas, dicho órgano jurisdiccional debe examinar objetivamente, en particular, la cuestión de si las pruebas presentadas por el Estado miembro interesado permiten razonablemente considerar que los medios elegidos son adecuados para realizar los objetivos perseguidos y si es posible alcanzar éstos mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías.

57 En este asunto, en el marco de este examen el órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta, en su caso, la existencia de incertidumbres científicas en cuanto a los efectos concretos y reales sobre el consumo de alcohol de una medida como el PMU para alcanzar el objetivo perseguido. Según observa el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta que la normativa nacional prevé que la medida de fijación de un PMU tendrá una duración de seis años a partir de la entrada en vigor del Decreto PMU, salvo que el Parlamento escocés decida mantenerla.

58 Este órgano jurisdiccional debe también evaluar la naturaleza y la amplitud de la restricción a la libre circulación de mercancías que resulta de una medida como el PMU, al compararla con otras medidas posibles que afectan en menor medida al comercio en el interior de la Unión, así como la incidencia de una medida de este tipo sobre el correcto funcionamiento de la OCM, ya que esta evaluación es inherente al examen de la proporcionalidad.

59 De las anteriores consideraciones resulta que el artículo 36 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, al examinar una normativa nacional con respecto a la justificación relativa a la protección de la salud y la vida de las personas, en el sentido de este artículo, un órgano jurisdiccional nacional debe examinar objetivamente, en particular, si las pruebas presentadas por el Estado miembro interesado permiten razonablemente considerar que los medios elegidos son adecuados para realizar los objetivos perseguidos y si es posible alcanzar éstos mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías y de la OCM.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

60 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 36 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el control de proporcionalidad de una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, se limita exclusivamente a la información, pruebas y demás documentos a disposición del legislador nacional en el momento de la adopción de tal medida.

61 Dicho órgano jurisdiccional señala que las partes en el litigio principal no están de acuerdo en cuanto a la fecha en la que debe apreciarse la legalidad de la medida nacional de que se trata. Así, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre los documentos y las pruebas que debe examinar en el marco de la apreciación de la justificación de esta medida conforme al artículo 36 TFUE, ya que este órgano jurisdiccional dispone en estos momentos de nuevos estudios, que no fueron examinados por el legislador nacional en el momento de la adopción de dicha medida.

62 En primer lugar, es necesario subrayar que las exigencias del Derecho de la Unión deben respetarse en todo momento, ya sea el de la adopción de una medida, el de su ejecución o el de su aplicación a cada caso concreto (sentencia Seymour-Smith y Pérez, C-167/97, EU:C:1999:60, apartado 45).

63 En este asunto, es importante poner de manifiesto que el órgano jurisdiccional nacional debe examinar la conformidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con el Derecho de la Unión cuando dicha normativa ni siquiera ha entrado en vigor en el ordenamiento jurídico nacional. Por consiguiente, dicho órgano jurisdiccional debe apreciar la conformidad de esta normativa con el Derecho de la Unión en la fecha en la que se pronuncia.

64 En el marco de esta apreciación, el órgano jurisdiccional remitente debe tomar en consideración toda la información, todas las pruebas y cualquier otro documento pertinente del que tenga conocimiento en las condiciones previstas en su Derecho nacional. Tal apreciación se impone con mayor motivo en una situación como la del litigio principal, en la que parecen existir incertidumbres científicas en cuanto a los efectos reales de las medidas previstas por la normativa nacional cuya legalidad está sujeta al control del órgano jurisdiccional remitente.

65 Por tanto, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 36 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el control de proporcionalidad de una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, no se limita exclusivamente a la información, pruebas y demás documentos a disposición del legislador nacional en el momento de la adopción de tal medida. En circunstancias como las del litigio principal, el control de la conformidad de dicha medida con el Derecho de la Unión debe efectuarse sobre la base de la información, de las pruebas o de cualquier documento a disposición del órgano jurisdiccional nacional en la fecha en la que se pronuncia, en las condiciones previstas en su Derecho nacional.

Costas

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

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

1) **El Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, que fija un precio mínimo por unidad de alcohol para la venta al por menor de vinos, siempre que esta medida sea efectivamente adecuada para garantizar el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas y que, teniendo en cuenta los objetivos de la política agraria común y del correcto funcionamiento de la organización común de los mercados agrícolas, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo de protección de la salud y la vida de las personas.**

2) **Los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro, para perseguir el objetivo de protección de la salud y la vida de las personas a través del aumento del precio del consumo de alcohol, opte por una normativa, como la controvertida en el litigio principal, que fija un precio mínimo por unidad de alcohol para la venta al por menor de bebidas alcohólicas y descarta una medida que puede ser menos restrictiva del comercio y de la competencia en el interior de la Unión Europea, como un incremento de los impuestos especiales. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si éste es efectivamente el caso a la vista de un análisis circunstanciado de todos los elementos pertinentes del asunto en el que debe pronunciarse. El hecho de que esta última medida pueda aportar beneficios adicionales y de que responda de manera más amplia al objetivo de la lucha contra el consumo excesivo de alcohol no justifica que sea descartada.**

3) **El artículo 36 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, al examinar una normativa nacional con respecto a la justificación relativa a la protección de la salud y la vida de las personas, en el sentido de este artículo, un órgano jurisdiccional nacional debe examinar objetivamente si las pruebas presentadas por el Estado miembro interesado permiten razonablemente considerar que los medios elegidos son adecuados para realizar los objetivos perseguidos y si es posible alcanzar éstos mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías y de la organización común de mercados agrícolas.**

4) **El artículo 36 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el control de proporcionalidad de una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, no se limita exclusivamente a la información, pruebas y demás documentos a disposición del legislador nacional en el momento de la adopción de tal medida. En circunstancias como las del litigio principal, el control de la conformidad de dicha medida con el Derecho de la Unión debe efectuarse sobre la base de la información, de las pruebas o de cualquier documento a disposición del órgano jurisdiccional nacional en la fecha en la que se pronuncia, en las condiciones previstas en su Derecho nacional.**

Firmas