Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 23 de enero de 2025 [1]

Asunto C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
con intervención de:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
MM

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2014/40/UE — Comercialización de productos del tabaco cuyo embalaje incluye elementos ilícitos — Concepto de "comercialización" — Suministro de productos del tabaco por un mayorista a un establecimiento — Multa impuesta al mayorista»

I. Introducción

1. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación del concepto de «comercializar», en el sentido de los artículos 2, punto 40, y 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40/UE. [2]

2. La jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia parece ofrecer algunas indicaciones sobre el alcance de la definición que debe darse a este concepto. No obstante, propongo afinar esa jurisprudencia basándome en una interpretación más completa conforme a los términos, el contexto y la finalidad perseguida por las disposiciones de la Directiva 2014/40.

[1] Lengua original: francés.

[2] 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 2014, L 127, p. 1).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2014/40

3. El considerando 8 de la Directiva 2014/40 establece que, «de conformidad con el artículo 114 [TFUE], apartado 3, […] en las propuestas legislativas procede basarse en un nivel de protección de la salud elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. Los productos del tabaco no son una mercancía ordinaria, y habida cuenta de que sus efectos son especialmente nocivos para la salud, la protección de la misma debe ser objeto de una atención prioritaria, especialmente con objeto de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes».

4. El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», establece lo siguiente:

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

[…]

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

[…]

y ello a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado interior del tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes, y de cumplir las obligaciones de la Unión contraídas con arreglo al Convenio Marco de la [Organización Mundial de la Salud (OMS)] para el Control del Tabaco ("CMCT").»

5. Según el artículo 2 de la citada Directiva, que lleva por título «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

40) "comercializar": poner productos, con independencia de su lugar de fabricación, a disposición de los consumidores que residen en la Unión, mediante pago o no de dichos productos, incluso mediante la venta a distancia; en caso de ventas a distancia transfronterizas, el producto debe estar comercializado en el Estado miembro donde se encuentra el consumidor;

41) "establecimiento minorista": todo establecimiento en el que se comercializan los productos del tabaco, incluso por parte de una persona física.»

6. Conforme al apartado 3 del artículo 8 de la misma Directiva, titulado «Disposiciones generales», que forma parte del capítulo II de dicha Directiva que lleva por rúbrica «Etiquetado y envasado»:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, cuando se comercialicen productos del tabaco, las advertencias sanitarias sobre la unidad de envasado y sobre todo embalaje exterior se impriman de forma inamovible e indeleble y sean totalmente visibles, y de que no estén parcial o totalmente disimuladas o separadas por timbres fiscales, etiquetas de precio, medidas de seguridad, envoltorios, bolsas, cajas o cualquier otro objeto. Sobre la unidad de envasado de los productos del tabaco distintos de los cigarrillos y del tabaco para liar en petacas, las advertencias sanitarias podrán fijarse mediante adhesivos, a condición de que estos no puedan despegarse. Las advertencias sanitarias no se separarán al abrir la unidad de envasado distinta del paquete de cierre abatible, en el que las advertencias podrán separarse al abrirlo, pero únicamente de una manera que quede asegurada la integridad gráfica, así como la visibilidad del texto, las fotografías y la información relativa al abandono del tabaquismo.»

7. El artículo 13 de la Directiva 2014/40, titulado «Presentación del producto», está redactado en los siguientes términos:

«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;

[…]».

8. A tenor del apartado 1 del artículo 19 de la citada Directiva, titulado «Notificación de productos del tabaco novedosos»:

«Los Estados miembros exigirán que los fabricantes y los importadores de productos del tabaco presenten una notificación a las autoridades competentes de los Estados miembros relativa a cualquier producto del tabaco novedoso que tengan intención de introducir en los mercados de los Estados miembros de que se trate. La notificación se hará en formato electrónico seis meses antes de la fecha de comercialización prevista […]

[…]».

9. El artículo 20 de esa misma Directiva, que lleva por título «Cigarrillos electrónicos», dispone lo siguiente en su apartado 2:

«Los fabricantes e importadores de cigarrillos electrónicos y envases de recarga presentarán una notificación a las autoridades competentes de los Estados miembros de todos los productos que pretendan comercializar. La notificación se presentará en formato electrónico seis meses antes de la fecha prevista de comercialización. […]»

10. El artículo 23 de la mencionada Directiva, titulado «Cooperación y ejecución», establece en sus apartados 2 y 3:

«2. Los Estados miembros se asegurarán de que no se comercialicen los productos que no cumplan las disposiciones de la presente Directiva, incluidos sus actos de ejecución y sus actos delegados. Los Estados miembros impedirán que se comercialicen productos del tabaco y productos relacionados si no se han cumplido las obligaciones de información establecidas en la presente Directiva.

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

2. Reglamento (UE) 2019/1020

11. Los considerandos 1, 14 y 43 del Reglamento (UE) 2019/1020[3] tienen el siguiente tenor:

«(1) Para garantizar la libre circulación de productos dentro de la Unión, es necesario que estos sean conformes con la legislación de armonización de la Unión y, en consecuencia, cumplan requisitos que proporcionen un nivel elevado de protección de intereses públicos, como la salud y la seguridad en general, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente, la seguridad pública y la protección de cualquier otro interés público amparado por dicha legislación. Un cumplimiento riguroso de estos requisitos es esencial para una adecuada protección de esos intereses y para crear las condiciones en las que la competencia leal pueda prosperar en el mercado de mercancías de la Unión. Así pues, es preciso contar con normas para garantizar ese cumplimiento, independientemente de si los productos son comercializados fuera de línea o en línea y de si son fabricados en la Unión o fuera de ella.

[…]

(14) Las cadenas de suministro modernas abarcan una amplia variedad de operadores económicos que deben estar en todos los casos sujetos a la aplicación de la legislación de armonización de la Unión, tomando debidamente en consideración sus respectivas funciones en la cadena de suministro y la medida en que contribuyen a la comercialización de los productos en el mercado de la Unión. Por consiguiente, es necesario aplicar el presente Reglamento a todos los operadores económicos a los que afecta directamente la legislación de armonización de la Unión enumerada en su anexo I […]

[…]

[3] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 (DO 2019, L 169, p. 1).

(43) Las autoridades de vigilancia del mercado actúan en interés de los operadores económicos, de los usuarios finales y del público, a fin de que los intereses públicos amparados por la legislación de armonización de la Unión sobre productos aplicable se preserven y protejan uniformemente con medidas de ejecución adecuadas, y de que el cumplimiento de dicha legislación se garantice a lo largo de toda la cadena de suministro mediante las comprobaciones apropiadas, tomando en consideración que, en muchos casos, las comprobaciones administrativas por si solas no pueden sustituir las comprobaciones físicas y de laboratorio para verificar la conformidad de los productos con la legislación de armonización de la Unión aplicable. En consecuencia, las autoridades de vigilancia del mercado deben asegurar un grado elevado de transparencia en la realización de sus actividades y deben poner a disposición del público toda información que consideren pertinente, con el fin de proteger los intereses de los usuarios finales en la Unión.»

12. El artículo 1 de dicho Reglamento, titulado «Objeto», establece, en su apartado 1:

«El objetivo del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el fortalecimiento de la vigilancia del mercado de productos a los que se aplica la legislación de armonización de la Unión mencionada en el artículo 2, a fin de garantizar que solamente se comercialicen en la Unión productos conformes que cumplan los requisitos que proporcionan un nivel elevado de protección de intereses públicos, como la salud y la seguridad en general, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores, del medio ambiente y la seguridad pública y cualquier otro interés público protegido por dicha legislación.»

13. Según el apartado 1 del artículo 2 del citado Reglamento titulado «Ámbito de aplicación»:

«El presente Reglamento se aplicará a los productos sujetos a la legislación de armonización de la Unión enumerada en el anexo I (en lo sucesivo, “legislación de armonización de la Unión”), en la medida en que no existan en la legislación de armonización de la Unión disposiciones concretas con el mismo objetivo que regulen de manera más específica determinados aspectos de la vigilancia del mercado y la ejecución de las normas.»

14. El artículo 3 de ese mismo Reglamento, que lleva por título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “comercialización”: todo suministro de un producto para su distribución, consumo o utilización en el mercado de la Unión en el transcurso de una actividad comercial, ya sea a cambio de pago o a título gratuito;

2) “introducción en el mercado”: la primera comercialización de un producto en el mercado de la Unión;

[…]».

15. Conforme al apartado 3 del artículo 16 del Reglamento 2019/1020, titulado «Medidas de vigilancia del mercado»:

«A los efectos del apartado 2, las medidas correctivas exigidas al operador económico podrán incluir, entre otras:

[…]

c) retirar o recuperar el producto inmediatamente y alertar al público del riesgo que presente;

[…]».

B. Derecho austriaco

16. A tenor del artículo 1 de la Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (Ley del Tabaco y de Protección de los No Fumadores), de 1 de julio de 1995[4] (en lo sucesivo, «Ley del Tabaco»), por «comercialización», a efectos de la citada Ley, se entiende «poner productos, con independencia de su lugar de fabricación, a disposición de los consumidores, mediante pago o no de dichos productos».

17. Según el artículo 2, apartado 1, de esa Ley, está prohibido comercializar «productos del tabaco y los productos relacionados que no respeten los artículos 4 a 10 o los reglamentos adoptados» en su desarrollo.

18. El artículo 5d de dicha Ley tiene el siguiente tenor:

«(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:

[…]

3. haga referencia a sabores, olores, aromatizantes u otros aditivos, o a la ausencia de estos,

[…]

(3) Entre los elementos y características prohibidos con arreglo a los apartados 1 y 2 se encuentran, sin carácter limitativo, textos, símbolos, nombres, marcas, signos figurativos u otros.»

19. El artículo 14, apartado 1, de esa misma Ley establece que:

«Todo aquel que

1. comercialice productos del tabaco o los productos relacionados infringiendo el artículo 2,

[…]

[4] BGBl. I, 431/1995, en la versión del BGBl. I, 66/2019.

incurrirá en una infracción administrativa, a menos que los hechos estén castigados con una sanción más grave en virtud de otras disposiciones administrativas, y será condenado al pago de una multa administrativa de un máximo de 7 500 euros o de 15 000 euros en caso de reincidencia.

[…]»

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. El 30 de mayo de 2022, la Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Administración del Cantón de Grieskirchen, Austria; en lo sucesivo, «autoridad administrativa») impuso a MM, un mayorista de tabaco, una multa administrativa de 1 000 euros debido a que la sociedad a la que administra había suministrado a un estanco (establecimiento minorista) cigarrillos en una unidad de envasado que llevaba una etiqueta prohibida. En efecto, las indicaciones «redondeo perfecto» y «slow curing» (maduración lenta) que figuran en la unidad de envasado hacen referencia al sabor. La autoridad administrativa consideró que, con ello, el mayorista había infringido el artículo 14, apartado 1, punto 1, de la Ley del Tabaco, en relación con los artículos 2, apartado 1, punto 1, y 5d, apartado 1, punto 3, de esa misma Ley.

21. MM interpuso recurso contra esa resolución ante el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria, Austria) que, mediante resolución de 1 de septiembre de 2022, estimó el recurso, anuló la resolución de la autoridad administrativa de 30 de mayo de 2022 y archivó el procedimiento administrativo sancionador.

22. Según ese tribunal regional de lo contencioso-administrativo, la autoridad administrativa había considerado erróneamente que la entrega de los productos en cuestión al establecimiento minorista había dado lugar a su comercialización. En efecto, el artículo 1, apartado 2, de la Ley del Tabaco reproduce la definición de «comercializar» que figura en el artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40, de modo que debe entenderse en el sentido de poner productos, con independencia de su lugar de fabricación, a disposición de los consumidores, mediante pago o no de dichos productos. En consecuencia, debe entenderse que un producto ha sido «comercializado» a los consumidores cuando está disponible en los establecimientos minoristas o mediante venta a distancia y que la «puesta a disposición» de los consumidores consiste en la tenencia de existencias de productos del tabaco para su suministro inmediato a los consumidores, es decir, la última operación antes de la venta a los consumidores, que generalmente tiene lugar en un estanco. El Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria) concluyó, por lo tanto, que MM no había «comercializado» los productos en cuestión, ya que se los había entregado a un establecimiento minorista, que también es un empresario y no un consumidor.

23. La autoridad administrativa interpuso recurso de *Revision* (casación) contra la resolución de 1 de septiembre de 2022 ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), órgano jurisdiccional remitente. El Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministro Federal de Asuntos Sociales, Sanidad, Asistencia y Protección de los Consumidores, Austria) intervino posteriormente en el procedimiento en sustitución de la autoridad administrativa.

24. El órgano jurisdiccional remitente considera que, para poder pronunciarse en el litigio principal, resulta necesario que se determine si la prohibición que establece el Derecho de la Unión, de contenido análogo al Derecho austriaco, de comercializar un producto del tabaco cuya unidad de envasado infrinja las prescripciones relativas a la presentación, ya se aplica en la fase en la que un mayorista suministra ese producto a un establecimiento minorista, o si solo se aplica cuando el establecimiento minorista suministra el producto a un consumidor. Según ese órgano jurisdiccional, la interpretación del concepto de «comercialización», que se emplea en el en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40, resulta decisiva a este respecto. Sin embargo, esa Directiva no define el concepto de «puesta a disposición de los productos», que es, no obstante, un elemento esencial del concepto de «comercializar», según se define en el artículo 2, punto 40, de dicha Directiva.

25. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que la versión en lengua alemana [5] del artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 no excluye una interpretación del concepto de «comercializar» que incluya poner el producto a disposición de un establecimiento minorista. No obstante, las versiones inglesa [6] y francesa [7] no permiten aclarar este extremo.

26. En segundo lugar, dicho órgano jurisdiccional observa que, en relación con el artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Pro Rauchfrei II [8] que, de acuerdo con el sentido habitual de la expresión «poner […] a disposición» utilizada en esa disposición, debe considerarse que un producto del tabaco ha sido «comercializado» cuando los consumidores pueden hacerse con él. Esa situación solo se produce cuando ese producto está disponible para la venta, incluso antes de haber sido comprado y pagado. De ello resulta, en el presente asunto, que el suministro de ese producto por un mayorista a un establecimiento minorista no constituye una «comercialización».

27. No obstante, debido a las diferencias fácticas entre el asunto que dio lugar a la sentencia Pro Rauchfrei II [9] y el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la interpretación adoptada por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia debe entenderse en el sentido de que la «comercialización» de productos del tabaco presupone siempre, con independencia de la disposición de la Directiva 2014/40 de que se trate, que el producto del tabaco se ponga inmediatamente a disposición de un consumidor (por ejemplo, mediante su venta) y que tal puesta a disposición no puede producirse en una fase anterior de la cadena de suministro.

28. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia no reprodujo en su sentencia las consideraciones realizadas por el Abogado General Tanchev en sus conclusiones presentadas en el asunto Pro Rauchfrei, [10] según las cuales la venta al por mayor quedaba explícitamente excluida del concepto de «comercialización». Dicho esto, según dicho órgano jurisdiccional, una lectura sistemática de la Directiva 2014/40 sugiere, por el contrario, que el concepto de «comercializar», definido de manera general en su artículo 2, punto 40, puede aplicarse a diferentes operadores económicos que intervienen en el comercio de los productos del tabaco, según la disposición aplicable de dicha Directiva y la situación de que se trate. Así, la obligación que el artículo 23, apartado 2, de la Directiva impone a los Estados miembros

5 «Die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher». El subrayado es mío.

6 «To make products […] available to consumers».

7 «Le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs».

8 Sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174), apartado 20.

9 Sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

consistente en asegurarse de que no se «comercialicen» los productos del tabaco que no cumplan las disposiciones de esa Directiva podría imponerse, en algunos casos, a los fabricantes, importadores o mayoristas y, en otros casos, solo a los establecimientos minoristas.

29. En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia a la legislación alemana. En efecto, el legislador alemán se basó en una interpretación del concepto de «comercialización» que, en función de la disposición de la Directiva 2014/40 de que se trate, comprende a todos o solo a algunos de los operadores económicos que intervienen en el comercio de productos del tabaco. En su opinión, aunque la legislación alemana reproduce, en esencia, las definiciones del artículo 2 de dicha Directiva, esta precisa, no obstante, a efectos de definir el término «comercialización», que la puesta a disposición de productos del tabaco incluye cualquier suministro de un producto destinado a su distribución, consumo o utilización en el mercado de la Unión en el contexto de una actividad comercial. El legislador alemán adoptó así la definición de la expresión «introducción en el mercado», que figura en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (CE) n.º 765/2008 [11] para garantizar la coherencia entre las disposiciones materiales y las medidas de vigilancia del mercado.

30. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente alega que el artículo 1, apartado 1, punto 1, de la Ley alemana del Tabaco garantiza que el concepto de «comercialización» no solo incluya el suministro inmediato de productos del tabaco a un consumidor, sino cualquier suministro de dichos productos en cualquier fase de la cadena de suministro. Al hilo de esa disposición, el artículo 3, apartado 1, de dicha Ley impone a los operadores económicos y a los titulares de establecimientos cara al público la obligación de garantizar, en el ejercicio de su actividad comercial, que solo se comercialicen productos que cumplan los requisitos de dicha Ley.

31. Ahora bien, el Derecho austriaco no cuenta con normas comparables, ya que este se limita a transponer, casi de manera literal, la definición recogida en el artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 en el artículo 1, punto 2, de la Ley del Tabaco, así como la prohibición de comercialización establecida en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40, en el artículo 2, apartado 1, punto 1, de dicha Ley.

32. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 23, apartado 2, en relación con los artículos 2, punto 40, y 13, apartado 1, letra c), de la [Directiva 2014/40], en el sentido de que la prohibición de comercializar un producto del tabaco cuya unidad de envasado presente elementos o características que hagan referencia al sabor comprende la propia entrega de tal producto realizada por el comerciante mayorista a un establecimiento minorista, o solo las ventas a los consumidores efectuadas en los establecimientos minoristas?»

33. MM, los Gobiernos austriaco, belga y neerlandés y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. Estas mismas partes, a excepción del Gobierno belga, formularon observaciones orales en la vista celebrada el 23 de octubre de 2024.

[11] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 (DO 2008, L 218, p. 30). El artículo 2, punto 2, de dicho Reglamento se ha reproducido en el artículo 3, punto 2, del Reglamento 2019/1020.

IV. Análisis

34. Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40, en relación con su artículo 2, punto 40, debe interpretarse en el sentido de que la obligación de los Estados miembros de garantizar que no se comercialicen productos del tabaco cuya unidad de envasado infrinja los requisitos de dicha Directiva relativos a su presentación también rige en el momento en el que un mayorista suministra esos productos a un establecimiento minorista o únicamente cuando un establecimiento minorista los suministra a los consumidores.

35. Considero necesario, antes de iniciar el análisis de esta cuestión prejudicial, hacer algunas observaciones preliminares sobre su objeto.

36. En efecto, ha de observarse que las partes en litigio se han centrado básicamente en la interpretación del artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40, que define en términos abstractos el concepto de «comercializar», en el sentido de dicha Directiva. Sin embargo, creo que el presente asunto no versa sobre la interpretación de la definición del concepto de «comercializar» de forma abstracta, sino sobre la de una disposición material de dicha Directiva que aplica ese concepto.

37. Desde mi punto de vista, el objeto del presente asunto versa más bien sobre el alcance de la obligación de los Estados miembros de no permitir la comercialización de productos del tabaco que no cumplan las disposiciones de la Directiva 2014/40, debiendo el Tribunal de Justicia, a tal efecto, decidir si tal obligación implica realizar comprobaciones únicamente en la fase de venta de dichos productos por el establecimiento minorista al consumidor o si también supone llevar a cabo tales comprobaciones en fases anteriores de la cadena de suministro como, en el caso de autos, en la de la venta al por mayor.

38. Por lo tanto, me centraré en la interpretación del artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 en la medida en que exige a los Estados miembros que garanticen que no se comercialicen productos del tabaco que no cumplan las disposiciones de dicha Directiva.

39. De conformidad con reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de que forma parte. [12]

40. Procederé, pues, a interpretar literalmente (A), sistemáticamente (B) y teleológicamente (C) el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 para determinar si el suministro de productos del tabaco por un mayorista a un establecimiento minorista está incluido en el ámbito de aplicación de la obligación de los Estados miembros de garantizar que no se comercialice ningún producto que no cumpla las disposiciones de esta Directiva.

A. Interpretación literal

41. El artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 impone a los Estados miembros una obligación general de vigilancia para garantizar que no se comercialicen productos que no cumplan las disposiciones de esa Directiva.

[12] Sentencias de 30 de enero de 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76), apartado 60, y de 26 de septiembre de 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772), apartado 23.

42. Las partes coinciden en remitirse al artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 para determinar el significado de «comercializar» en el contexto de esa obligación de vigilancia.

43. Así, la Comisión sostiene que la redacción del artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 es clara y que prevé que solo existe comercialización cuando los consumidores tienen acceso inmediato a los productos en cuestión. Cualquier interpretación de este concepto que incluya el suministro de productos por un mayorista a un establecimiento minorista sería contraria al tenor de esta disposición.

44. Estoy de acuerdo con esta interpretación. El artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 recoge una definición general del concepto de «comercializar» que presupone que los consumidores tengan acceso a los productos en cuestión.

45. Sin embargo, opino, al igual que los Gobiernos belga y neerlandés, que la mera referencia a la definición del concepto de «comercializar», en el sentido del artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40 no permite determinar con precisión si la obligación de vigilancia que incumbe a los Estados miembros, establecida en el artículo 23, apartado 2, de dicha Directiva, implica también realizar comprobaciones en la fase de suministro de los productos en cuestión por un mayorista a un establecimiento minorista.

46. En efecto, como subraya, por otro parte, la propia Comisión, el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 impone a los Estados miembros una obligación de resultado, a saber, que no se pongan a disposición de los consumidores productos que no cumplan las disposiciones de esa Directiva. Así, el concepto de «comercializar», según se define en el artículo 2, punto 40, de la mencionada Directiva, solo permite identificar el resultado que debe alcanzarse en virtud del artículo 23, apartado 2, de esa misma Directiva. No permite determinar, en cambio, si ese resultado implica que el Estado miembro debe cumplir su obligación de vigilancia también en la fase de venta al por mayor o únicamente en la fase en la que el establecimiento minorista suministra los productos de que se trata al consumidor.

47. La referencia del Tribunal de Justicia a la definición de «comercialización», en la sentencia Pro Rauchfrei II [13] tampoco aclara el alcance de la obligación prevista en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40. Así, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Tribunal de Justicia debía determinar si la venta de productos del tabaco mediante máquinas expendedoras en las que los productos no eran visibles constituía una «comercialización» a efectos del artículo 8, apartado 3, de esa Directiva, que dispone que, cuando se comercialicen los productos, las advertencias sanitarias no pueden disimularse. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que, de acuerdo con el sentido habitual de la expresión «poner […] a disposición», debe considerarse que un producto del tabaco ha sido objeto de «comercialización» cuando los consumidores pueden hacerse con él. Cuando un producto del tabaco está disponible para la venta, procede considerar que ha sido comercializado, incluso antes de haber sido comprado y pagado.

48. En esas circunstancias, la sentencia Pro Rauchfrei II [14] aclara el concepto de «comercializar», de conformidad con el artículo 2, punto 40, de la Directiva 2014/40, de manera coherente con su interpretación literal, según la cual la comercialización supone que los consumidores tengan acceso inmediato a los productos de que se trata.

[13] Sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

49. Sin embargo, también en este caso, dicha solución no hace sino poner de relieve el resultado que los Estados miembros deben alcanzar en virtud del artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40, a saber, que los consumidores no puedan obtener productos que no cumplan las disposiciones de esa Directiva. En cambio, no permite determinar si, para alcanzar ese resultado, los Estados miembros están obligados a realizar comprobaciones únicamente en la fase de venta por parte del establecimiento minorista al consumidor o también en fases anteriores de la cadena de suministro.

50. La redacción del artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 no es inequívoca a este respecto. Como señalan todas las partes, esta disposición prescribe el resultado que debe alcanzarse. En cambio, esa disposición no zanja la cuestión de los medios que los Estados miembros deben aplicar para alcanzar ese objetivo, a saber, realizar comprobaciones únicamente en la fase final de la cadena de suministro o también en fases anteriores.

51. Por consiguiente, en la medida en que del tenor del artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 no se desprende claramente si la obligación de los Estados miembros de garantizar que no se «comercialice» un producto del tabaco que no cumpla las disposiciones de esa Directiva implica realizar comprobaciones en la fase de suministro de dichos productos por un mayorista a un establecimiento minorista, considero necesario analizar los términos de la definición de este concepto a la luz del contexto de dicha disposición y de los objetivos perseguidos por la citada Directiva.

B. Interpretación sistemática

52. En primer lugar, el artículo 23 de la Directiva 2014/40, titulado «Cooperación y ejecución», es una de las disposiciones finales de dicha Directiva y su apartado 2 establece que «los Estados miembros se asegurarán de que no se comercialicen los productos que no cumplan las disposiciones de la presente Directiva».

53. Por su parte, el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 prevé una obligación a cargo de los Estados miembros de establecer el régimen sancionador aplicable al incumplimiento de las disposiciones nacionales de transposición.

54. En consecuencia, interpreto el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 en el sentido de que impone a los Estados miembros una obligación general de vigilancia, dirigida a asegurarse de que no se ponga a disposición de los consumidores ningún producto que no cumpla sus disposiciones, y el apartado 3 de dicho artículo en el sentido de que concreta esa obligación general de vigilancia por medio de la instauración de un régimen sancionador en caso de incumplimiento de lo dispuesto en esta Directiva.

55. Pues bien, nada limita la aplicación de ese régimen de sanciones al incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2014/40 en la fase de suministro de productos del tabaco incumplidores por parte de un establecimiento minorista a los consumidores. Por el contrario, como señala la Comisión, estas sanciones se refieren a todas las disposiciones de la esta Directiva, independientemente de la fase de la cadena de suministro a la que se apliquen.

56. En estas circunstancias, opino que la obligación de vigilancia impuesta a los Estados miembros en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 tampoco debe estar sujeta a tal limitación.

57. En segundo lugar, en un contexto más amplio indicado por la Comisión, cabe señalar que la Directiva 2014/40 está, en cierta medida, completada por el Reglamento 2019/1020 que prevé medidas de vigilancia del mercado para garantizar que los productos en cuestión cumplen las disposiciones sustantivas de la legislación de armonización.

58. En efecto, el Reglamento 2019/1020 se aplica a los productos sujetos a la legislación de armonización de la Unión enumerada en su anexo I, que incluye la Directiva 2014/40. A este respecto, el citado Reglamento tiene por objeto reforzar la vigilancia en el mercado con respecto a los productos cubiertos por dicha Directiva para que solo se introduzcan en él aquellos productos que cumplan esa Directiva.

59. En otras palabras, el Reglamento 2019/1020 pretende aumentar la eficacia de los mecanismos previstos en la Directiva 2014/40 en cuanto a la conformidad de los productos del tabaco a sus disposiciones.

60. Para ello, el Reglamento 2019/1020 impone a los Estados miembros, entre otras cosas, la obligación de vigilar el mercado y, en caso no conformidad de un producto, de adoptar una serie de medidas, entre ellas, requerir al operador económico de que se trate que adopte las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento. Por lo tanto, ese Reglamento no circunscribe la obligación de vigilancia, que viene a reforzar la obligación de vigilancia ya prevista por la Directiva 2014/40, únicamente a la fase de suministro del producto por el establecimiento minorista al consumidor, sino que completa esa norma imponiendo a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas concretas.

61. Como subraya la propia Comisión, el objetivo es garantizar, de ese modo, la plena aplicación de la Directiva 2014/40 en toda la cadena de suministro de los productos del tabaco, ya que el considerando 12 del Reglamento 2019/1020 establece que «los operadores económicos a lo largo de toda la cadena de suministro [deberían actuar] plenamente de acuerdo con los requisitos legales aplicables a la introducción o la comercialización de productos en el mercado».

62. Desde mi punto de vista, ese mecanismo confirma que la obligación de vigilancia que prevé el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 debe interpretarse en el sentido de que tiene el mismo alcance que aquella establecida en el Reglamento 2019/1020.

63. Por estos motivos, considero que de una interpretación sistemática se desprende que la obligación de vigilancia de los Estados miembros, recogida en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40, implica que los Estados miembros no solo deben cumplir con su obligación de vigilancia en la fase de suministro de los productos de que se trata por parte del establecimiento minorista al consumidor, sino también en la fase de venta al por mayor.

64. Además, opino que esa interpretación queda confirmada por la interpretación teleológica de dicha disposición.

C. Interpretación teleológica

65. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la Directiva 2014/40 persigue, a tenor de su artículo 1, un doble objetivo consistente en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior de los productos del tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de

protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes. [15]

66. El objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud se afirma en los considerandos 8, 13, 18, 21, 36, 54 y 59 de la Directiva 2014/40.

67. A la luz de este objetivo, considero necesario interpretar la obligación general de vigilancia impuesta a los Estados miembros por el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 en el sentido de que dicha vigilancia no solo se ejerce en la fase de venta del producto de que se trata por el establecimiento minorista al consumidor, sino también con respecto a cada operación que conduce necesariamente a que el producto se ponga en última instancia a disposición de los consumidores.

68. En efecto, circunscribir el control que los Estados miembros deben ejercer en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2014/40 a la última fase de la cadena de suministro de los productos del tabaco menoscabaría, en mi opinión, la eficacia de la obligación de vigilancia que esta Directiva impone a los Estados miembros.

69. Tal interpretación supondría, en efecto, que, a tenor de la Directiva 2014/40, solo el establecimiento minorista fuera considerado responsable de la comercialización de los productos que no cumplan esa Directiva, a pesar de que no tiene control sobre el cumplimiento de un gran número de requisitos previstos por dicha Directiva relativos a la composición o al envasado de esos productos. Ello daría lugar, en mi opinión, a un riesgo nada desdeñable de que se pusieran a disposición de los consumidores productos que no cumplen la Directiva y, por consiguiente, perjudiciales para su salud.

70. Por el contrario, la interpretación que propongo, según la cual la obligación a cargo de los Estados miembros de garantizar que no se comercialice ningún producto que no cumpla las disposiciones de la Directiva 2014/40 exige que se realicen comprobaciones en las distintas fases de la cadena de suministro, permite alcanzar el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud, asegurando que, en cada operación que conduce necesariamente a que el producto se ponga en última instancia a disposición de los consumidores, los Estados miembros comprueben el cumplimiento de los requisitos de la Directiva 2014/40.

71. Del mismo modo, el objetivo del buen funcionamiento del mercado interior es, en mi opinión, una razón para no acoger la posición de la Comisión según la cual la obligación de vigilancia establecida en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 solo obliga a los Estados miembros a realizar comprobaciones en el momento de la venta por el establecimiento minorista al consumidor, dejándoles la posibilidad de adoptar, si así lo desean, medidas nacionales en fases anteriores de la cadena de suministro para garantizar que no se pongan a disposición del consumidor productos que no cumplan las disposiciones de la Directiva.

72. En efecto, esa interpretación podría dar lugar a disparidades entre legislaciones de los diferentes Estados miembros y a diferencias en las obligaciones impuestas a los operadores de la cadena de suministro distintos de los establecimientos minoristas en función de las medidas nacionales que los Estados miembros adopten.

[15] Sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323), apartado 80.

73. Por lo tanto, a mi juicio, la interpretación teleológica del artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40 lleva a considerar que la obligación que ese artículo impone a los Estados miembros de asegurarse de que no se comercialicen productos del tabaco cuya unidad de envasado no cumpla las disposiciones de esta Directiva relativas a la presentación de dichos productos no solo debe cumplirse en la fase de venta de dichos productos por el establecimiento minorista al consumidor, sino también en la fase de su suministro por un mayorista a un establecimiento minorista.

V. Conclusión

74. Habida cuenta todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria):

«El artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE, en relación con el artículo 2, punto 40, de esta,

debe interpretarse en el sentido de que

la obligación que se impone a los Estados miembros de asegurarse de que no se comercialicen productos del tabaco cuya unidad de envasado no cumpla las disposiciones de esa Directiva relativas a la presentación de dichos productos no solo debe cumplirse en la fase de venta de dichos productos por el establecimiento minorista al consumidor, sino también en la fase de su suministro por un mayorista a un establecimiento minorista.»