# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 19 de octubre de 2000 *

En el asunto C-216/98,

**Comisión de las Comunidades Europeas,** representada por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. E. Traversa, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

**República Helénica,** representada por el Sr. P. Mylonopoulos, Consejero Jurídico adjunto del Servicio Especial de lo Contencioso-comunitario del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la Sra. N. Dafniou, auditora del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: griego.

que tiene por objeto que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 de la Directiva 95/59/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1995, relativa a los impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de labores del tabaco (DO L 291, p. 40), al adoptar y mantener en vigor disposiciones legales que establecen la determinación mediante orden ministerial de los precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, el Sr. R. Schintgen y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 17 de febrero de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de abril de 2000;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de junio de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), un recurso que tiene por objeto que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 de la Directiva 95/59/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1995, relativa a los impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de labores del tabaco (DO L 291, p. 40), al adoptar y mantener en vigor disposiciones legales que establecen la determinación mediante orden ministerial de los precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco.

2 La Directiva 95/59 codificó la Directiva 72/464/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 303, p. 1; EE 09/01, p. 39), en su versión modificada por la Directiva 92/78/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992 (DO L 316, p. 5; en lo sucesivo, «Directiva 72/464»).

3 El artículo 9, apartado 1, de la Directiva 95/59, que corresponde al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 72/464, dispone:

«Tendrán la consideración de fabricantes las personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, que transformen el tabaco en productos manufacturados confeccionados para la venta al por menor.

Los fabricantes o, en su caso, sus representantes o mandatarios en la Comunidad, así como los importadores de países terceros, determinarán libremente los precios máximos de venta al por menor de cada uno de sus productos para cada Estado miembro en que vayan a ser destinados a ser puestos a consumo.

No obstante, la disposición del párrafo segundo no impedirá la aplicación de las legislaciones nacionales sobre el control del nivel de precios o sobre el cumplimiento de los precios impuestos, siempre que sean compatibles con la normativa comunitaria.»

4 La determinación del precio de venta al por menor de labores del tabaco se rige en Grecia por la Ley nº 2127/1993, de 5 de abril de 1993, relativa a la armonización con el Derecho comunitario del régimen fiscal de los productos petrolíferos, del alcohol etílico y de las bebidas alcohólicas, así como de las labores del tabaco, en su versión modificada por el artículo 2 de la Ley nº 2187/1994, de 8 de febrero de 1994, cuyo artículo 45 dispone:

«1. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, los precios de venta al por menor de labores del tabaco consumidas en territorio nacional se determinarán libremente por los fabricantes o por los mandatarios de los fabricantes de los demás Estados miembros establecidos en Grecia, así como por sus importadores, que deberán señalar en dracmas el precio de venta al por menor en el paquete o en los envases más pequeños destinados a la venta al por menor o sobre la precinta de circulación incorporada sobre estos últimos.

2. [...]

3. El Ministro de Hacienda determinará, mediante orden publicada en el Boletín Oficial del Gobierno, los precios mínimos de venta al por menor de los productos mencionados en el apartado 1, que serán al menos iguales a los precios de dichos productos el 1 de diciembre de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2, incrementados en un 20 %. Mediante orden del Ministerio de Hacienda también podrán determinarse otros precios mínimos. Cuando se comercialicen nuevos tipos de labores del tabaco, su precio mínimo de venta al por menor será igual al precio en vigor para el tipo cualitativamente más próximo previsto por la orden ministerial antes mencionada. En la misma orden el Ministerio de Hacienda determinará los precios mínimos de venta al por menor

de cigarros puros o cigarritos, de picadura fina de tabaco destinada a liar cigarrillos y de los demás tabacos de fumar.

[...]»

5 Al considerar que esta última disposición era contraria al Derecho comunitario, en particular al artículo 5 de la Directiva 72/464, el 21 de febrero de 1994 la Comisión dirigió a las autoridades helénicas un escrito en el que les comunicaba este extremo.

6 El 31 de marzo de 1994 las autoridades helénicas respondieron que la Ley nº 2127/1993 no afecta al Derecho de los fabricantes y de los importadores de determinar libremente los precios de venta al por menor de sus productos, pues:

— la determinación del precio mínimo de venta al por menor —sobre la base de los precios que los fabricantes han determinado libremente— no puede considerarse contraria a las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 72/464, que no exige la libre determinación de los precios mínimos de venta al por menor, sino prevé únicamente la libre determinación de los precios máximos,

— la Directiva 72/464 permite la aplicación de las legislaciones nacionales en materia de control del nivel de precios y de cumplimiento de los precios impuestos,

— y la determinación del precio mínimo sólo puede criticarse invocando una eventual infracción del artículo 30 del Tratado 30 (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) y no de la Directiva 72/464.

7 El 15 de julio de 1994, la Comisión dirigió un nuevo escrito a las autoridades helénicas en el que indicaba que no puede haber simultáneamente determinación ministerial de los precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco y libre determinación de dichos precios por los fabricantes o importadores.

8 Además, la Comisión subrayó que el Tribunal de Justicia ha confirmado en repetidas ocasiones que el artículo 5 de la Directiva 72/464 establece el principio de libre determinación de los precios de los tabacos por los fabricantes o por los importadores y que un sistema nacional de control del nivel de precios no puede obstaculizar dicho principio.

9 Por último, la Comisión señaló que, aun cuando la Directiva 72/464 forma parte del Derecho derivado, proporciona una base jurídica suficiente para declarar el carácter ilegal de una disposición nacional que prevé la determinación obligatoria de los precios de venta al por menor de tabacos.

10 Mediante escrito de 14 de septiembre de 1994, las autoridades helénicas reiteraron sus anteriores alegaciones.

11 Insatisfecha con dicha respuesta, el 22 de marzo de 1996 la Comisión decidió incoar el procedimiento regulado en el artículo 169 del Tratado, de modo que dirigió un escrito de requerimiento al Gobierno helénico y le instó a presentarle sus observaciones.

12 Mediante escrito de 29 de mayo de 1996, el Gobierno helénico respondió a dicho escrito de requerimiento repitiendo las alegaciones que ya había expuesto con anterioridad.

13 El 17 de junio de 1997, la Comisión dirigió un dictamen motivado al Gobierno helénico. Tras exponer los motivos por los que rechazaba sus alegaciones, la Comisión indicó que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva 72/464, actualmente artículo 9 de la Directiva 95/59, al mantener en vigor el artículo 45 de la Ley nº 2127/1993, e instó a la República Helénica a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en el plazo de dos meses desde su notificación.

14 Mediante escrito de 25 de marzo de 1998, el Gobierno helénico reiteró su posición e indicó, además, que ejercía el derecho que le confería el artículo 9, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 95/59 de controlar el nivel de precios, al determinar un nivel mínimo de precios con el fin de garantizar un mínimo de ingresos fiscales procedentes de la venta de tabacos en el mercado helénico. Dicho Gobierno también invocó la posibilidad del Estado de intervenir con objeto de reducir el consumo de dichos productos por razones de salud pública, y subrayó que el artículo 45 de la Ley nº 2127/1993 se aplica indistintamente a los fabricantes y a los importadores tanto nacionales como comunitarios.

15 Al no quedar satisfecha con dicha respuesta, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

16 La Comisión considera que la legislación helénica impide a los productores y a los importadores determinar libremente el precio de venta de sus productos al existir un precio mínimo fijado por el Ministro de Hacienda, que debe respetarse.

17 El Gobierno helénico estima, en cambio, que el artículo 9 de la Directiva 95/59 se limita a establecer que el fabricante debe tener libertad por lo que respecta a la determinación del precio máximo y no del precio mínimo de venta al por menor. A este respecto subraya que, en su dictamen sobre la propuesta de la Comisión (DO 1991, C 69, p. 25), que dio lugar a la adopción de la Directiva 92/78, el

Comité Económico y Social propuso indicar que el fabricante o importador de labores del tabaco determinen el «precio de venta al por menor» y que, en consecuencia, se hiciera desaparecer la referencia a los precios máximos. Pues bien, dicha propuesta no fue acogida, lo cual significa, según el Gobierno helénico, que la libertad para fijar los precios se limita a los precios máximos.

18 Procede recordar, con carácter preliminar, que de los considerandos tercero y séptimo de la Directiva 95/59 resulta que ésta forma parte de una política de armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre las labores del tabaco, que tiene por objeto evitar que la competitividad de las diferentes categorías de labores del tabaco pertenecientes a un mismo grupo no sea falseada por los efectos de la imposición y, de este modo, realizar la apertura de los mercados nacionales de los Estados miembros.

19 A estos efectos, el artículo 8 de la Directiva 95/59 prevé en su apartado 1 que los cigarrillos fabricados en la Comunidad y los importados de países terceros estarán sometidos en cada Estado miembro a un impuesto especial proporcional calculado sobre el precio máximo de venta al por menor, incluidos los derechos de aduana, así como a un impuesto especial específico calculado por unidad de producto.

20 Por su parte, el artículo 9 de la misma Directiva establece en su apartado 1 que los fabricantes o, en su caso, sus representantes o mandatarios en la Comunidad, así como los importadores de países terceros, determinarán libremente los precios máximos de venta al por menor de cada uno de sus productos, con objeto de garantizar que la competencia pueda funcionar efectivamente entre ellos.

21 Pues bien, debe señalarse que la fijación de un precio mínimo de venta al por menor por las autoridades públicas tiene como efecto inevitable limitar la libertad de los productores y de los importadores de determinar su precio máximo de venta al por menor pues, en cualquier caso, éste no podrá ser inferior al precio mínimo obligatorio.

22 Además, el hecho de que no se tuviera en cuenta la propuesta del Comité Económico y Social que sugería que se abandonase el calificativo de «máximo», no puede interpretarse como un indicio de que el legislador comunitario pretendiera conceder a los Estados miembros la libertad de imponer un precio mínimo de venta al por menor. En efecto, tal modificación carecía de objeto porque, por una parte, la Directiva 95/59 tan sólo tiene en cuenta, a efectos del cálculo de los impuestos especiales proporcionales, el precio máximo de venta al por menor y, por otra parte, la fijación por las autoridades de un Estado miembro de un precio de venta al por menor, aunque sea mínimo, vulnera, de por sí, la libertad de los operadores de fijar su precio máximo de venta al por menor.

23 El Gobierno helénico subraya a continuación que, en todo caso, la libertad de fijar el precio máximo de venta al por menor puede limitarse a través de la legislación nacional en materia de control del nivel de precios o de cumplimiento de los precios impuestos, siempre que ésta sea compatible con la normativa comunitaria.

24 Considera que al establecer, al principio, una determinación totalmente libre de los precios de las labores del tabaco por los fabricantes y por los importadores, y al limitar, con posterioridad, de modo uniforme y proporcionado dicha libertad únicamente por lo que respecta a los precios mínimos sin ninguna distinción entre los productos helénicos y los productos comunitarios y sin vulnerar de modo general ninguna otra disposición de Derecho comunitario, el artículo 45 de la Ley nº 2127/1993 no ha infringido la Directiva 95/59.

25 Sobre este extremo procede subrayar en primer lugar que de la sentencia de 21 de junio de 1983, Comisión/Francia (90/82, Rec. p. 2011), apartado 22, se desprende que la expresión «control del nivel de precios» debe interpretarse en el sentido de que únicamente concede a los Estados miembros una facultad discrecional para adoptar normativas nacionales de carácter general, destinadas a frenar la subida de los precios.

26 Además, de la sentencia de 16 de noviembre de 1977, Inno (13/77, Rec. p. 2115), apartado 64, resulta que, en el marco del mecanismo de la tributación del tabaco, la expresión «cumplimiento de los precios impuestos» debe entenderse en el

sentido de que designa un precio que, una vez determinado por el fabricante o por el importador y aprobado por la autoridad pública, se impone como precio máximo y debe cumplirse como tal a todos los niveles del circuito de distribución hasta la venta al consumidor. Este mecanismo de fijación del precio tiene la función de evitar que la integridad de los ingresos fiscales se vea comprometida mediante la superación del precio impuesto.

27 En el caso que nos ocupa, procede señalar que no puede considerarse que la legislación controvertida se refiere al control general de los precios o del cumplimiento de los precios impuestos porque, por una parte, no tiene por objeto frenar la subida de los precios, lo cual, por lo demás, no niega el Gobierno helénico, y que, por otra parte, el precio impuesto por el Ministro de Hacienda no ha sido previamente determinado por el fabricante o por el importador y que, además, se trata de un precio mínimo.

28 El Gobierno helénico también afirma que el principio de libre determinación de los precios de las labores del tabaco por los fabricantes o por los importadores puede limitarse por razones de protección de la salud pública, tal como prevé el artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación).

29 En efecto, en opinión de dicho Gobierno, la fijación de un precio mínimo es necesaria para disuadir del consumo de tabaco, ya que si se produce un aumento de los impuestos especiales los fabricantes y los importadores pueden decidir no repercutirlos sobre los consumidores, sino disminuir su margen de beneficio.

30 A este respecto, es oportuno recordar que el artículo 36 del Tratado permite a los Estados miembros aplicar disposiciones nacionales restrictivas del comercio intracomunitario para proteger la salud y la vida de las personas. Sin embargo, las medidas adoptadas al amparo del artículo 36 sólo pueden estar justificadas si son necesarias para conseguir el objetivo de este artículo y si dicho objetivo no puede conseguirse mediante medidas que sean menos restrictivas para los intercambios comunitarios (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 1984, 72/83,

Campus Oil y otros, Rec. p. 2727, apartado 37; de 23 de febrero de 1988, Comisión/Francia, 216/84, Rec. p. 793, apartado 7, y de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 58).

31 Pues bien, en el caso de autos procede señalar que el objetivo de protección de la salud pública puede perseguirse de modo adecuado mediante un incremento de la tributación de las labores del tabaco que respete el principio de libre determinación de los precios.

32 En efecto, la capacidad de los fabricantes y de los importadores de no repercutir los aumentos del impuesto especial que grava sus productos está en cualquier caso limitada por la magnitud de su margen de beneficio, de modo que los aumentos del impuesto especial se repercuten tarde o temprano sobre los precios de venta al por menor.

33 De lo que antecede resulta que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 de la Directiva 95/59, al adoptar y mantener en vigor disposiciones legales que establecen la determinación mediante orden ministerial de los precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco.

## Costas

34 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha solicitado que se condene en costas a la República Helénica. Por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 de la Directiva 95/59/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1995, relativa a los impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de labores del tabaco, al adoptar y mantener en vigor disposiciones legales que establecen la determinación mediante orden ministerial de los precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Puissochet Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de octubre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C. Gulmann