

Sentencia del TJUE de 4 de marzo e 2010

Asunto: C-197/08

Partes: *Comisión Europea contra República Francesa*

Síntesis:

Incumplimiento de Estado – Impuestos distintos de los impuestos sobre el volumen de negocios que gravan el consumo de labores del tabaco – Artículo 9, apartado 1 – Libre determinación, por fabricantes e importadores, de los precios máximos de venta al por menor de sus productos – Normativa nacional que fija un precio mínimo de venta al por menor de cigarrillos – Normativa nacional que prohíbe la venta de productos del tabaco a “un precio promocional contrario a los objetivos de salud pública” – Concepto de “legislaciones nacionales sobre el control del nivel de precios o sobre el cumplimiento de los precios impuestos” – Protección de la salud pública.

1. Comentario

Se comenta esta Sentencia de 4 de marzo de 2010, en el asunto C-197/08, que resuelve un recurso de incumplimiento instado por la Comisión contra Francia, aunque haremos referencia a otras dos de la misma fecha que en realidad contienen los mismos argumentos; me refiero a las recaídas en el caso C-198/08, de la Comisión contra Austria, y en el asunto C-221/08, de la Comisión contra Irlanda. En todas ellas se resuelven recursos por incumplimiento planteados por la Comisión Europea ante legislaciones nacionales que establecen precios mínimos para la venta al por menor de cigarrillos.

Son tres recursos de incumplimiento, en los que, como es sabido el procedimiento es el siguiente: ante una presunta incompatibilidad con el derecho de la Unión, la Comisión dirige *escrito de requerimiento* al Estado. En ocasiones, puede necesitar información sobre por ejemplo cuál es la normativa irlandesa aplicable, y entonces además hace una *solicitud de información*, como ocurrió en el caso C-221/08, es decir, el seguido contra Irlanda. El Estado miembro que recibe un escrito de requerimiento tiene ahí su oportunidad de presentar *observaciones*, respondiendo por qué considera que con su normativa no está vulnerando el Derecho comunitario. A la vista de la respuesta, la Comisión emite su dictamen motivado; en los tres casos que comentamos lo hace para reiterar su punto de vista e instar al Estado a cumplir con sus obligaciones en un plazo. Si la respuesta del Estado miembro sigue sin ser satisfactoria, entonces la Comisión puede interponer recurso ante el Tribunal de Justicia.

La tensión aquí está entre el objetivo de la Unión, que no es otro que la libre competencia, sin obstáculos y sin elementos que la falseen, como pueden ser los impuestos, y el poder de los Estados miembros de establecer su política de precios y su política tributaria teniendo en cuenta sus objetivos fiscales y extrafiscales, entre estos últimos la salud y el control del tabaco.

En los tres asuntos las alegaciones son muy semejantes. La Comisión vela por el objetivo de la Unión Europea de crear una unión económica que implique competencia sana, no falseada, y que no se obstaculice la libre circulación de productos en la Comunidad. En sus alegaciones al TJUE, expone cómo la competitividad de las diferentes categorías de labores del tabaco pertenecientes a un mismo grupo no

debe verse falseada por los efectos que sobre la misma provoquen los impuestos. La libre competencia implica, entiende la Comisión, un régimen de precios libres para todos los grupos de labores del tabaco, y la Directiva 95/59 garantiza que la base del impuesto especial se someta en todos los Estados miembros a los mismos principios, de modo que las normas estatales en política de precios no pueden hacer fracasar el cumplimiento de dichos objetivos. A su juicio, por su tenor y finalidad, sin duda la Directiva prohíbe la fijación de precios mínimos para la venta al por menor. El establecimiento de precios mínimos supone excluir la diferencia de precios entre los distintos productos, derivada de la acción de los diversos factores que influyen en la formación de los precios por los fabricantes. Se produce de este modo una distorsión de los flujos comerciales entre Estados miembros. A juicio de la Comisión, en los Estados miembros que imponen un precio mínimo se ve frenada la importación de productos cuyo precio neto (impuestos excluidos) es inferior al de los productos similares comercializados en dichos Estados.

La Comisión entiende que el régimen impositivo francés de los cigarrillos establece un precio mínimo que resulta incompatible con el artículo 9.1 de la Directiva 98/59. Por otro lado, la prohibición francesa de que se fije un precio promocional al tabaco, contrario a los objetivos de salud pública, por su indefinición es contrario a los principios de seguridad jurídica y protección de los consumidores.

Entiende la Comisión que las consideraciones vinculadas a la salud pública, previstas en el artículo 30 CE, no pueden justificar una infracción del Derecho comunitario como la del presente asunto, entre otras razones porque la legalidad de las medidas nacionales dictadas en una materia regulada por normativa armonizada a nivel comunitario debe apreciarse exclusivamente en relación con esta normativa y no a la luz de las disposiciones del Derecho primario que permiten establecer excepciones a las libertades fundamentales. No ve que el artículo 9.1 de la Directiva 95/59 sea incompatible con el Convenio OMS.

En efecto, mediante la Decisión 2004/513/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004, se aprobó el Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco, firmado en Ginebra el 21 de mayo de 2003 (en lo sucesivo, «Convenio OMS»). En el artículo 6 de dicho Convenio puede leerse cómo las Partes reconocen que *las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco*. Y que por ello, sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendentes a reducir el consumo de tabaco. Pero a juicio de la Comisión, dicho Convenio no obliga a los Estados Miembros a aplicar precios mínimos. Es más, en el asunto C-198/08 afirma que si fuera de otra manera se habría modificado la Directiva. Y por otra parte, el Convenio ni confiere a los Estados el derecho a elegir entre aplicar políticas de precios o políticas tributarias, pues esta es una cuestión que compete al funcionamiento interno de la Comisión.

Desde el punto de vista de la Comisión, la Directiva 95/59 pretende garantizar una competencia sana y no falseada por los efectos impositivos, en aras de la consecución de la apertura de los mercados nacionales de los Estados miembros. Y para la Comisión, en los Estados miembros que imponen un precio mínimo se ve frenada la importación de productos cuyo precio neto (impuestos excluidos) es inferior al de los productos similares comercializados en dichos Estados. Entiende la Comisión que las consideraciones vinculadas a la salud pública, previstas en el artículo 30 CE, no pueden justificar la infracción del Derecho

comunitario imputada en el presente asunto. Y además, la Comisión considera que los Estados miembros pueden mantener precios elevados para los productos del tabaco aumentando el nivel de tributación de dichos productos, de conformidad con las modalidades previstas en las directivas correspondientes. Estas directivas no establecen un nivel máximo de carga fiscal. De modo que los Estados miembros pueden procurar siempre que se alcance el nivel de precios deseado gracias a la influencia que ejercen los impuestos sobre el precio final.

La República Francesa, por su parte, en sus alegaciones, sostiene que la normativa nacional controvertida no es contraria al artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/59; considera que dicha disposición no establece el principio general de que los precios son determinados libremente por fabricantes e importadores. Es decir, niega la mayor y solicita al Tribunal de Justicia que reconsidere en este sentido la interpretación que ha dado a dicha disposición.

Subsidiariamente, alega que la normativa nacional controvertida se justifica por el objetivo de protección de la salud pública que figura en el artículo 30 CE. En su opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia permite a los Estados miembros aplicar disposiciones nacionales restrictivas del comercio intracomunitario para proteger la salud de las personas. Según la República Francesa, la fijación de un precio mínimo es una medida adaptada para mantener un nivel elevado de precios y, en consecuencia, para prevenir la adicción al tabaco de los más jóvenes.

Austria en su recurso sostiene que un sistema de fijación de precios mínimos es el único instrumento eficaz y seguro del que disponen, pues las medidas tributarias pueden ser contrarrestadas por los operadores económicos, ya que no les impiden vender a precios de dumping con la finalidad de atraer nuevos consumidores, asumiendo pérdidas económicas temporales.

También Irlanda alega que las medidas tributarias, por sí solas no constituyen medio suficiente para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública que se propone excluir la venta de cigarrillos a bajo precio, y no ya sólo porque los fabricantes pueden decidir absorber el incremento de los impuestos especiales sino porque el aumento del impuesto especial conlleva un aumento del riesgo de contrabando. Irlanda alega además que la Directiva 95/59 tiene como objetivo la competitividad, sin tener en cuenta consideraciones de salud pública.

Hechas las alegaciones de las partes, el Tribunal emite su parecer. Expone cómo la Directiva 95/59 se inscribe en el marco de una política de armonización de las estructuras del impuesto especial sobre labores del tabaco cuyo fin es evitar que la competitividad entre las diferentes categorías de labores del tabaco pertenecientes a un mismo grupo sea falseada y realizar así la apertura de los mercados nacionales de los Estados miembros. Para conseguir este resultado, la Directiva establece 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. Destaca el Tribunal que, en todo caso, los imperativos de la competencia implican un régimen de precios libres para todos los grupos de labores del tabaco, y que por eso es por lo que el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva establece que los fabricantes o, en su caso, sus representantes o mandatarios en la Comunidad, así como los importadores de países terceros, determinarán libremente el precio máximo de venta al por menor para cada uno de sus productos. Explica que con esta disposición se pretende garantizar que la determinación

de la base del impuesto especial proporcional sobre productos del tabaco, a saber, el precio máximo de venta al por menor de estos productos, se someta a las mismas reglas en todos los Estados miembros, y también pretende respetar la libertad de dichos operadores para beneficiarse efectivamente de la ventaja competitiva derivada de eventuales precios de coste inferiores.

Por eso, la fijación de un precio mínimo de venta al por menor por las autoridades públicas conlleva que el precio máximo de venta al por menor determinado por fabricantes e importadores no pueda ser, en cualquier caso, inferior a este precio mínimo obligatorio. Una normativa que imponga dicho precio mínimo puede afectar a la competitividad, al impedir que algunos de dichos fabricantes e importadores aprovechen los precios de coste inferiores para ofrecer precios de venta al por menor más atractivos.

En consecuencia, *no puede considerarse compatible con dicho precepto un sistema de precios mínimos de venta al por menor de las labores del tabaco*. Un “precio promocional contrario a los objetivos de salud pública”, como el que existe en la legislación francesa, no tiene cabida en el artículo 9.1 de la Directiva, porque la normativa nacional no está destinada ni a frenar la subida de los precios ni a evitar la pérdida de ingresos fiscales por la superación del precio máximo de venta al por menor libremente fijado por fabricantes o importadores, que sería la posible excepción que cabría en el citado precepto. Por otra parte, en el convenio OMS no puede encontrarse ninguna indicación sobre la aplicación de precios mínimos, sino solo recomendaciones a los estados para luchar contra el tabaco, entre ellas aplicar políticas tributarias y si corresponde políticas de precios.

Y debe destacarse que el Tribunal insiste en que la Directiva no se opone a una política de precios, siempre que ésta no sea contraria al objetivo de la Directiva de excluir la distorsión de la competitividad.

Francia insiste en que sólo con un incremento de los impuestos no puede garantizar que los precios del tabaco sean lo suficientemente elevados como para desincentivar el consumo, y que por ello necesita esta política de precios para la lucha contra el tabaquismo, inserta en su política de protección de la salud pública.

Pero el Tribunal entiende que *el nivel de los impuestos es un factor importante en el precio de los productos del tabaco, que a su vez influye en los hábitos de consumo de tabaco de los consumidores*. De hecho, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, *en relación con los productos del tabaco, la normativa fiscal constituye un instrumento importante y eficaz de lucha contra el consumo de estos productos y, por lo tanto, de protección de la salud pública* (sentencia de 5 de octubre de 2006, Valeško, C-140/05, Rec. p. I-10025, apartado 58) y que *el objetivo de asegurar que los precios de tales productos se fijen a niveles elevados puede perseguirse de modo adecuado mediante un incremento de la tributación de dichos productos, 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* (y cita en este sentido la sentencia Comisión/Grecia, C-216/98, Rec. p. I-8921).

Además, sigue el Tribunal, si desean eliminar definitivamente cualquier posibilidad de que los fabricantes o importadores absorban, aunque sea temporalmente, el impacto de los impuestos sobre los precios de venta al por menor de labores del tabaco, mediante su venta a pérdida, los Estados miembros pueden, en especial, prohibir la venta de labores del tabaco a un precio inferior a la suma del precio de coste y del conjunto de los impuestos soportados, permitiendo al mismo tiempo que dichos fabricantes e

importadores se beneficien efectivamente de la ventaja competitiva derivada de eventuales precios de coste inferiores.

En los tres casos se declara incumplimiento por parte de los Estados miembros, y en los tres casos con condena en costas, dándose la particularidad, en el caso irlandés, de que aunque en el mismo sólo hay una estimación parcial (y conforme al Reglamento de Procedimiento, la estimación parcial del recurso conlleva que el Tribunal pueda repartir las costas o decidir que cada una abone las suyas), el Tribunal considera que como en lo esencial el recurso de la Comisión resulta fundado, procede la condena en costas a Irlanda.

2. Antecedentes

El 21 de marzo de 2005, la Comisión dirigió a la República Francesa un escrito de requerimiento en el que sostenía que el sistema de precios mínimos para la venta al por menor de cigarrillos y la prohibición de fijar precios del tabaco de carácter promocional y contrario a los objetivos de salud pública, establecidos por la normativa francesa, son incompatibles con el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 95/59.

En su respuesta de 29 de julio de 2005, la República Francesa comunicó que consideraba que dicha normativa se justifica por el objetivo de protección de la salud pública previsto en el artículo 30 CE.

La Comisión envió el 4 de julio de 2006 un dictamen motivado en el que reiteraba su punto de vista e instaba a dicho Estado miembro a cumplir con las obligaciones dimanantes del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 95/59, en un plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen motivado.

Considerando que la situación seguía sin ser satisfactoria a la vista de las respuestas de la República Francesa de 5 de octubre y de 22 de diciembre de 2006, la Comisión interpuso el presente recurso.

3. Cuestiones planteadas

Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9, apartado 1, 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), en su versión modificada por la Directiva 2002/10/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2002 (DO L 46, p. 26, «Directiva 95/59»), al haber adoptado y mantenido vigente un sistema de precios mínimos para la venta al por menor de los cigarrillos despachados al consumo en Francia, así como una prohibición de venta de productos del tabaco «a un precio promocional contrario a los objetivos de salud pública». En el asunto contra Austria y en el asunto contra Irlanda, la petición es semejante.

4. Fallo

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1. Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del

artículo 9, apartado 1, 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, en su versión modificada por la Directiva 2002/10/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2002, al haber adoptado y mantenido vigente un sistema de precios mínimos para la venta al por menor de los cigarrillos despachados al consumo en Francia, así como una prohibición de venta de productos del tabaco «a un precio promocional contrario a los objetivos de salud pública».

2. Condenar en costas a la República Francesa.

